

PARTIDOS POLÍTICOS

UM ENFOQUE TRANSDISCIPLINAR

Organizadores

Julian Krüper • Heike Merten
Thomas Poguntke

PARTIDOS POLÍTICOS

**UM ENFOQUE
TRANSDISCIPLINAR**

PARTIDOS POLÍTICOS

UM ENFOQUE TRANSDISCIPLINAR

Organizadores

**Julian Krüper • Heike Merten
Thomas Poguntke**

Rio de Janeiro, 2020

Título original: **Parteienwissenschaften**

2015, Julian Krüper/Heike Merten/Thomas Poguntke (Hrsg.)

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

AUTORIA

Julian Krüper/Heike Merten/Thomas Poguntke (eds.)

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Ariane Costa

TRADUÇÃO

Anelise Freitas Pereira Gondar (coord.),
Peter Naumann, Ebal Sant'Anna Bolacio Filho

REVISÃO

José Paulo Oliveira

PROJETO GRÁFICO

Daniela Knorr

IMPRESSÃO

Oficina de Livros

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Lumos Assessoria Editorial

Bibliotecária: Priscila Pena Machado CRB-7/6971

K94 Krüper, Julian.
Partidos políticos : um enfoque transdisciplinar /
Julian Krüper, Heike Merten e Thomas Poguntke ; tradução
Anelise Freitas Pereira Gondar, Peter Naumann, Ebal
Sant'Anna Bolacio Filho. — Rio de Janeiro : Konrad
Adenauer Stiftung, 2020.
324 p. ; 23 cm.

Título original: Parteienwissenschaften.
ISBN 978-65-89432-03-6

1. Partidos políticos. 2. Partidos políticos - História.
3. Partidos políticos - Atividade partidária. I. Merten,
Heike. II. Poguntke, Thomas. III. Gondar, Anelise Freitas
Pereira. IV. Naumann, Peter. V. Bolacio Filho, Ebal
Sant'Anna. VI. Título.

CDD 324.2

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

© 2020, Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Fundação Konrad Adenauer

Rua Guilhermina Guinle, 163 • Botafogo • CEP: 22270-060 • Rio de Janeiro • RJ • Brasil

Tel: (+55/21) 2220-5441 • Fax: (+55/21) 2220-5448

Sumário

Apresentação	7
<i>Anja Czymmeck e Silvana Krause</i>	
Prefácio	9
Partidos políticos na perspectiva da história da ciência	11
Estado atual da pesquisa sobre partidos políticos	13
<i>Klaus von Beyme</i>	
<i>Tradução Ebal Sant'Anna Bolacio Filho</i>	
O status constitucional dos partidos políticos na República de Weimar	41
<i>Horst Dreier</i>	
<i>Tradução Peter Naumann</i>	
Os partidos políticos sob perspectiva teórica	59
Partidos políticos como atores epistêmicos. Novas perspectivas em economia institucional	61
<i>Michael Baurmann e Geoffrey Brennan</i>	
<i>Tradução Christiano S. do V. Silva e Natalia Taddei</i>	
Partidos políticos e teoria constitucional	87
<i>Matthias Jestaedt</i>	
<i>Tradução Peter Naumann</i>	
Condicionantes reais da atividade político-partidária	109
A força de integração dos partidos políticos em transformação	111
<i>Helmuth Schulze-Fielitz</i>	
<i>Tradução Ebal Sant'Anna Bolacio Filho</i>	
Partidos políticos e democracia direta	149
<i>Dian Schefold</i>	
<i>Tradução Peter Naumann</i>	
Ainda atual? A pesquisa sobre partidos políticos e as profundas transformações da modernidade	165
<i>Elmar Wiesendahl</i>	
<i>Tradução Ebal Sant'Anna Bolacio Filho</i>	

Sobre a relação entre sistema eleitoral e sistema partidário no discurso da ciência política comparada internacional	187
<i>Dieter Nohlen</i> Tradução Anelise Freitas Pereira Gondar	
Condicionantes jurídicos relativos aos partidos políticos	201
O "partido" como forma jurídica. A organização partidária entre o direito constitucional, a teoria da organização e a teoria da democracia	203
<i>Julian Krüper</i> Tradução Peter Naumann	
Atribuição de tarefas e responsabilidade pelo financiamento de partidos políticos	235
<i>Joachim Wieland</i> Tradução Peter Naumann	
As consequências de relatórios falhos de prestação de contas de partidos: os §§ 19a, 23a e 31a da Lei dos partidos no contexto do direito público à reação	243
<i>Heiko Sauer</i> Tradução Peter Naumann	
O futuro dos partidos	263
Presidencialização do processo político: que papéis restam aos partidos políticos?	265
<i>Thomas Poguntke</i> Tradução Anelise Freitas Pereira Gondar	
Partidos políticos e a separação dos poderes: perspectivas da Teoria <i>Public Choice</i>	285
<i>Emanuel V. Towfigh*</i> Tradução Ebal Sant' Anna Bolacio Filho	
Os partidos como atores de uma esfera pública europeia	303
<i>Dieter Grimm</i> Tradução Anelise Freitas Pereira Gondar	
Índice de Autores	315

Apresentação

Anja Czymmeck¹ e Silvana Krause²

Os partidos políticos vêm sendo crescentemente responsabilizados, constituindo-se em alvos centrais da crise de representação que se aprofunda no século XXI. Os limites, os impasses e o sentimento de frustração com relação às organizações partidárias têm se manifestado tanto nas longevas democracias europeias e norte-americana, como nas novas democracias constituídas.

A emergência dos partidos políticos é um fenômeno relativamente recente, associado à vida pública moderna e ao processo de integração de diferentes grupos e classes sociais no sistema político das democracias representativas. A experiência acumulada, desde a formação dos primeiros partidos modernos europeus no final do século XIX, mostra uma profunda capacidade de adaptação e sobrevivência das organizações partidárias diante da velocidade das mudanças, após a segunda guerra mundial.

Os partidos tradicionais passaram a ocupar novas funções e demonstraram resiliência para responder às novas demandas de sociedades cada vez mais complexas, diversificadas e individualizadas. Também emergiram novos partidos, com agendas típicas de cidadãos atentos aos desafios pós-materialistas, exigindo plataformas que incluem desde questões de sustentabilidade e mudanças climáticas até a incorporação de temas comportamentais, novas sociabilidades e novas tecnologias.

“Partidos Políticos: Um Enfoque Transdisciplinar” é um compêndio organizado por renomados pesquisadores alemães: o Prof. Dr. Thomas Poguntke, atual diretor do Instituto de Pesquisas de Partidos e Direito Partidário Alemão e Internacional (PRuF), a Dra. Heike Merten (PRuF) e o Prof. Dr. Julian Krüper (Universität Bochum). Publicado em 2015 pela editora alemã Nomos Verlag, o livro nasce em comemoração ao jubileu de aniversário de 65 anos do professor Dr. Martin Morlok, então diretor do PRuF da Universidade Heinrich Heine/ Düsseldorf.

A tradução desta obra para a língua portuguesa é fruto do comprometimento da Fundação Konrad Adenauer com a disseminação, no Brasil, de conteúdos fundamentais à prática democrática, tais como o diálogo político e o fortalecimento e a cooperação com partidos, visando ao fortalecimento das democracias representativas.

Em um momento de relativa exaustão dos principais partidos brasileiros, que atuaram na transição política para o regime civil-democrático e conduziram os rumos da nova democracia, é um prazer ofertar esta obra aos leitores brasileiros.

Diante de um contexto de escassez de publicações sobre estudos partidários vertidos para a língua portuguesa, a Fundação Konrad Adenauer no Brasil agradece o apoio dos parceiros locais neste projeto: o Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA), do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e o Núcleo de Estudos sobre Partidos e Democracia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Desejamos a todos uma ótima leitura!

Notas

¹ Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil desde 2019.

² Ex-bolsista da KAS e pesquisadora do programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS.

Prefácio

Jubileus e aniversários constituem gratas ocasiões para que tanto pessoas como instituições possam fazer uma retrospectiva, reafirmando assim a imagem que têm de si mesmas.

Por ocasião do sexagésimo-quinto aniversário do diretor-executivo de longa data do Instituto de Direito Alemão e Internacional dos Partidos e Pesquisa sobre Partidos (*Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung*), *Martin Morlok*, o Instituto promoveu seu tradicional simpósio, em março de 2014, sob o título “Estudos sobre Partidos” (*Parteiwissenschaften*).

Foi assim que o Instituto fez convergir seu propósito acadêmico e, sobretudo, também a autoimagem acadêmica do diretor-executivo, consubstanciando a seguinte ideia: no longo prazo, os partidos políticos só poderão ser descritos e estudados de forma adequada se, com isso, o horizonte da própria disciplina que se dedica a eles for ultrapassado.

Dessa forma, este volume reúne contribuições de diferentes disciplinas que, a partir das perspectivas da história da ciência, de uma perspectiva teórico-conceitual, da ciência política e da ciência jurídica não apenas se dedicam à origem e ao estado de coisas dos partidos políticos na Alemanha, como também se dedicam a seu futuro, sob a égide do avanço nos processos de presidencialização e europeização dos sistemas políticos, cujas governanças têm sido cada vez mais afetadas pela política partidária.

Como sempre, foram muitos os que contribuíram para o sucesso do referido simpósio – sobretudo os oradores e autores presentes neste volume – que cotejaram o tema *partidos políticos* a partir de diferentes perspectivas.

Dedicamos um agradecimento especial a *Andrea Holtermann* pela curadoria organizacional, tanto antes do evento como em seu decurso. Sem o apoio dos docentes e estudantes colaboradores do Instituto, tampouco teria sido possível realizar o evento de forma tão harmoniosa.

Posteriormente ao evento, *Denis Küppers* assumiu a redação dos anais do encontro de forma exemplar, fazendo o possível para tornar a tarefa destes editores menos penosa.

Düsseldorf, na primavera de 2015

Julian Krüper

Heike Merten

Thomas Poguntke



Partidos políticos
na perspectiva da
história da ciência

Estado atual da pesquisa sobre partidos políticos

Klaus von Beyme

Tradução Ebal Sant'Anna Bolacio Filho

A. Observação preliminar

Gostaria de agradecer a honra de poder homenagear o colega Morlok. A última vez que tive a oportunidade de falar sobre partidos políticos foi em 2006. O Senhor Morlok disse então palavras amáveis¹, enquanto o prezado colega Peter Häberle louvou-me de forma contida, por causa de “uma mistura – já minha conhecida, desde a época de Tübingen – de brilhantismo e petulância.”

O tópico geral de hoje não é muito apropriado a nenhuma das duas virtudes retóricas, mas tentarei discorrer, de forma não muito maçante, sobre seus vários aspectos, bem como sobre os méritos do aniversariante.

B. Introdução

Na área da Ciência Política, a pesquisa sobre partidos políticos é caracterizada por quatro aspectos que a tornam única:

- (1) Os partidos são uma das poucas áreas de pesquisa no âmbito público quase que exclusivamente deixada a cargo da Ciência Política. Os cientistas políticos reagiram a esse fato com uma concentração de estudos nesse campo, o que acarretou, no entanto, um descaso com relação a outras áreas, como, p. ex., os estudos sobre o governo e sobre o parlamento. Os estudiosos da área do Direito só se interessaram posteriormente ao menos no que concerne ao direito partidário.²

- (2) A pesquisa sobre partidos políticos teve sua reputação prejudicada, pois essa área não se demonstrou muito própria para a teorização, restringindo-se, em larga medida, ao campo das tipologias. Quando foram efetuadas generalizações, essas se mostraram todas equivocadas (de Ostrogorski e Michels até Durveger e Kirchheimer).

No entanto, foram inevitavelmente motivo de amplas discussões. Na pesquisa, é mais importante arriscar hipóteses autorais e insustentáveis do que ponderar diferenciadamente, analisando cada país de forma distinta. Os pesquisadores subsequentes agradecem aos teóricos pelas inúmeras tentativas de refutar suas teses.

Tenta-se combater essa insuficiência através de uma atualização metodológica da investigação quantitativa. Esse pode ser um dos motivos pelos quais a abordagem da escolha racional tenha estado, por tanto tempo, em alta e tenha retribuído – maliciosamente e na mesma moeda – ao que o behaviorismo comportamental fizera outrora com os institucionalistas e historiadores. Tem a vantagem de trabalhar com dados “estilizados”, ao invés de utilizar dados objetivos agregados e de sondagens sobre movimentação de membros e flutuação eleitoral. As preferências dos atores nos partidos não são mais determinadas empiricamente, mas sim simuladas no modelo racional de agonistas e antagonistas.

Essa abordagem está mais interessada em tecer prognósticos do que em descrever a realidade política e, por conseguinte, só pode ser falsificável *a posteriori*. Mas não resta dúvida: a pesquisa sobre partidos políticos e eleições presta-se melhor do que outras subdisciplinas à utilização de métodos de escolha racional – principalmente na área da formação de coligações e de governo.

- (3) Além da pouca possibilidade de teorização, há também o grande valor midiático do tema. Não passa uma eleição sem que metade dos *experts* da área exiba conhecimentos de senso comum em entrevistas de programas de rádio e de televisão. A pesquisa sobre partidos políticos acabou recebendo, assim, a pecha de ser um mero instrumento para a prática de um jornalismo de alto nível.
- (4) A midiaticização da temática dos partidos políticos faz supostamente com que esses não sejam mais considerados, diferentemente dos anos 1960 e 1970, como atores principais das soluções dos problemas sociais e econômicos – ao lado de grupos de interesse, da administração pública e dos parlamentos³. Ao invés disso, a legitimidade dos partidos tornou-se o principal tema. Segundo as últimas pesquisas de opinião, os partidos ainda são vistos pela maioria dos cidadãos como necessários para o bom funcionamento do Estado. Não são, no entanto, queridos e acredita-se cada vez menos neles.⁴

C. Áreas da pesquisa sobre partidos políticos

A pesquisa sobre partidos políticos não é mais tratada como uma teoria global - exceto em alguns livros didáticos. A pesquisa sobre partidos políticos é desenvolvida atualmente em diversos campos:

- I. Partidos na história das teorias políticas
- II. Estudos históricos acerca da gênese de partidos e de sistemas partidários
- III. Teorias sociológicas da transformação partidária
- IV. Sociologia dos partidos e do comportamento eleitoral
- V. Pesquisa sobre Direito Partidário
- VI. Partidos no poder. Teorias de Coalizão e *Policy-Output*

I. Partidos na história das teorias políticas

A pesquisa sobre partidos na história das teorias políticas tornou-se rara, razão pela qual não será aqui tratada.

II. Estudos históricos sobre a gênese de partidos e de sistemas de partidos

A geração mais antiga dos pesquisadores acerca de partidos políticos - incluindo o próprio autor - professa muitas vezes o "institucionalismo histórico", tal como o aprenderam com Theodor Eschenburg ou Carl Joachim Friedrich.⁵

Os estudos históricos sobre a gênese dos partidos e sistemas partidários foram cada vez mais sobrepostos por teorias mais sociológicas da mudança partidária, isso quando havia algum interesse em aspectos teóricos.

Para honrar os historiadores, deve-se admitir que a expansão das ciências sociais, no campo de estudos históricos, está bastante consolidada. Os partidos dificilmente podem ser tratados isoladamente, porque só são explicáveis em sistemas de grupos concorrentes. Em sistemas pré-democráticos, cada partido já provocava o surgimento de seu partido rival. Em uma das primeiras teorias sobre partidos políticos na Alemanha, o historiador Niebuhr afirmava acertadamente, em 1815, que "Quando há um partido, logo há dois". Consequentemente, o aspecto da interação constitui objeto muito mais do que em outras formas de organização moderna, desde associações até burocracias. Os níveis do partido e do sistema partidário estão constantemente imbricados e só podem ser analisados ao preço de certa arbitrariedade.

III. Teorias sociológicas da mudança partidária. Fatores da transformação de *Volksparteien*⁶ em partidos profissionais-eleitorais

O ramo da pesquisa que trouxe para o centro do debate as transformações partidárias surgiu principalmente na transição dos chamados *Volksparteien* para os partidos profissionais-eleitorais. No entanto, o foco principal, como em Sartori,⁷ dizia respeito:

- mais à transformação dos sistemas partidários; e
- menos à dinâmica da transformação organizacional interna dos partidos e das famílias ideológico-partidárias. Quando esse problema foi identificado, foi tratado frequentemente sob a denominação de “declínio dos partidos”.

Tal declínio foi mensurado

- através dos números decrescentes de filiados;
- da crescente volatilidade dos eleitores; e
- da menor identificação dos eleitores com os partidos.

Diante de tamanho declínio, era de se admirar, passadas duas décadas, que a influência dos partidos no sistema não tivesse diminuído. Ocorre que ela havia, até mesmo, aumentado. Tal aumento pode ser explicado

- por um lado, pela crescente dependência de recursos públicos dos partidos no sistema dos partidos-cartel;⁸
- por outro lado, pela decepção causada pelo fato de os novos movimentos sociais não terem se transformado em uma concorrência duradoura para os partidos.

A recepção tardia da transformação na pesquisa sobre partidos políticos não se deveu apenas à falta de uma delimitação clara dos conceitos usuais, como partidos de massas, de quadros e do tipo *catch-all*. O principal problema foi decorrente do fato de esses tipos de partido coexistirem em diversos sistemas partidários. As transformações dos partidos não passaram, de nenhum modo, despercebidas, mas foram frequentemente apresentadas precipitadamente – e de forma quase jornalística – como mudanças duradouras. Mudanças bruscas em sistemas partidários por conta do surgimento de um novo grupo – como na Dinamarca, em 1973 – foram dramatizadas. Alguns anos depois, foi necessário admitir discretamente: “*plus ça change – plus c’est la même chose*”. Hoje em dia, *Party Change* é de fato uma área da pesquisa sobre partidos políticos, na qual se discute a transformação de regras, estruturas, políticas públicas, estratégias e táticas⁹.

Foram identificadas três fases do desenvolvimento dos partidos no século XX:

- (1) A era de partidos de massas ideologizados;
- (2) A era dos *Volksparteien*;
- (3) A era dos partidos profissionais-eleitorais.

No caso europeu, elementos das fases 1 e 2 ainda estão claramente presentes em alguns países. Além da classificação por fases, devem-se considerar, principalmente, as diferentes abordagens da Teoria dos Partidos. As posições metateóricas da Teoria Política estão relacionadas a três tipos distintos de Teorias dos Partidos, acertadamente denominados como:

- Paradigma da Integração;
- Paradigma da Concorrência; e
- Paradigma da Transmissão.

Os Paradigmas da Integração e da Concorrência, separados por Wiesendahl¹⁰, são variantes de uma abordagem baseada nas condições de funcionamento do sistema político em sua forma atual.

Enquanto a Abordagem da Integração, no sentido estrito, tende mais para métodos tipológicos, o Paradigma da Concorrência, na Teoria da Democracia Elitista da Escola de Schumpeter-Downs, privilegia mais o pensamento modelar, partilhando com a Abordagem de Transmissão das correntes dialéticas uma visão holística que parte do sistema global.

A Abordagem Teórico-Sistêmica da Integração faz isso naturalmente, não com a intenção normativa de demonstrar a relatividade do que é posto, para colocar em dúvida sua existência.

Os representantes da Teoria do Conflito dentro do Paradigma da Transmissão afirmaram, por muito tempo, serem os únicos a possuir uma teoria dos partidos, embora só tenham começado a se interessar tardiamente por partidos – e ainda hoje o façam com a consciência pesada e lançando mão das conclusões de Gramsci sobre as leis inerentes que atuam na superestrutura.

Eles costumam vingar-se dos teóricos de centro-esquerda, criticando-os pela falta de empenho teórico, crítica feita por esses, em larga escala, aos “positivistas burgueses”.

As novas tendências na pesquisa sobre partidos políticos trouxeram o “*party change*” para o foco dos debates. O cerne dos trabalhos está no desenvolvimento, nos últimos vinte anos, dos *Volksparteien* em direção aos partidos de políticos profissionais [*Wählerparteien*]. Algumas áreas, como o financiamento partidário, ganharam maior importância nesse processo.

No que tange à sociedade, ocorreram algumas transformações, de individualização – e até mesmo de globalização – sobre os quais os partidos no poder não têm controle. Há, contudo, processos como a

europização, que podem ser parcialmente influenciados pelos partidos. Esses processos sociais têm seus reflexos nos eleitores. Os partidos não conseguem, de fato, controlar mudanças como desideologização e diminuição de identificação partidária, mas tentam influenciar o comportamento dos eleitores através de

- flexibilização das ofertas de ações políticas;
- comercialização da propaganda partidária;
- profissionalização da busca pelo público-alvo; e
- mediação das campanhas eleitorais.

Mesmo na terceira fase do desenvolvimento dos partidos no século XX, devemos ter o cuidado de não presumir que cada época tenha visto surgir um tipo de partido universal, identificável em todos os países. Esse perigo parecia existir na construção do termo “partido cartel”¹¹, tipologia que logo foi questionada por ser estática demais¹².

Nem todos os partidos fazem parte do cartel – excetuando o interesse comum que constitui uma classe política, que abarca desde os populistas de extrema direita até os verdes – para que os partidos recebam financiamento público.

Com a mediação dos partidos, a pesquisa acadêmica também se voltou, a curto prazo e de forma semelhante, a teses exageradas. “Declínio dos partidos” e “insatisfação com os partidos políticos” foram as conclusões depreendidas, a partir de oscilações no apoio pelos eleitores. Alguns jornalistas sentiam prazer em descrever cada flutuação eleitoral de três até cinco por cento como “uma eleição terremoto”.

Na verdade, para o cientista com perspectiva histórica, é surpreendente constatar a lentidão como se dá a mudança no panorama partidário. Nas primeiras eleições estaduais após os escândalos financeiros do partido democrata-cristão CDU no ano 2000, o partido só foi punido pelas urnas com menos 2%. A flutuação, medida de eleição em eleição, ocorre, em grande parte, dentro dos blocos de direita e de esquerda. No entanto, uma abordagem do tipo “nothing-new-under-the-sun” seria inadequada. Estava na hora de refletir sobre o “Party Change”.

A pesquisa comportamentalista reconheceu comparativamente menos mudanças, pois as diferenças ideológicas remanescentes foram levadas a sério, como as antigas cruzadas ideológicas. Ela chegou por isso à conclusão de que não se poderia falar de desideologização. Pode-se considerar o engajamento dos cidadãos por determinados temas políticos, mensuráveis em uma escala direita-esquerda, como uma refutação da hipótese da desideologização. Mas só uma absolutização a-histórica dos instrumentos de pesquisa não reconhece que há uma diferença

- entre o engajamento ideológico em batalhas nas ruas, semelhantes a guerras civis, por parte dos apoiadores do partido na era dos partidos de massa ideologizados; e
- um engajamento civil e setorizado, limitado, por parte dos cidadãos, p.ex. em um conflito “manutenção dos empregos” versus “proteção ambiental”.

Esse campo teórico admite ao menos que há um “*Decline of partisanship*”¹³. Ainda que a fragmentação dos partidos possa aumentar, a polarização no sistema pode diminuir.

A queda na identificação partidária não pode mais ser disfarçada com números. Ela diminuiu em todos os países importantes. Nas jovens democracias pós-1989, ela surgiu muito lentamente. O distanciamento dos cidadãos para com as instituições políticas tradicionais traz graves consequências tanto para o funcionamento interno dos partidos como para a coexistência dos partidos entre si na competição dentro do sistema partidário. Esse funcionamento interno dos partidos é analisado pela sociologia eleitoral e por uma investigação científica das instituições.

IV. Sociologia dos partidos e do comportamento eleitoral

Pesquisadores nas áreas eleitoral e partidária estão fortemente relacionados entre si. Entretanto, suas abordagens nunca se completaram de forma totalmente harmoniosa, quando se trata de partidos políticos.

- Na Ciência Política, Duverger, Rokkari ou Sternberger colocaram o sistema partidário no centro das atenções.
- Rae e Lijphart, por sua vez, concentraram-se mais no sistema eleitoral a fim de descobrir a influência mensurável desenvolvida sobre o sistema partidário.
- Sartori acreditava que o sistema eleitoral seria decisivo para defender a competência de uma *electoral engineering*, enquanto competência dos partidos e da Ciência Política.
- Na obra de Rokkan dominam as linhas de conflito, e o sistema eleitoral é visto como uma variável dependente. Sartori preferia ainda as “leis sociológicas”, quando até Duverger já as havia abandonado¹⁴. Pesquisadores eleitorais empírico-quantitativos partem do princípio de que só com a abordagem empírico-quantitativa a sociologia partidária e eleitoral se desenvolveu, até constituir-se como uma ciência madura¹⁵.
- Sartori defendia a Ciência Política institucional de cunho mais tradicional, apontando que, embora sua concretude pudesse parecer “impressionística” para alguns pesquisadores da área, ela teria errado geralmente menos em suas previsões do que os adeptos da precisão matemática e os classificadores versáteis de sistemas eleitorais¹⁶.

A influência dos sistemas eleitorais sobre a estrutura partidária possui muitos aspectos e causas, tais como:

- a estrutura social;
- a fragmentação do sistema partidário;
- o grau de institucionalização do sistema partidário;
- o modelo da interação partidária; e
- a estrutura regional.

Efeitos do sistema eleitoral podem ser antecipados pelos eleitores, como já ocorreu muitas vezes na Alemanha. Com uma maior ideologização dos partidos, um comportamento eleitoral tático e estratégico é menos provável¹⁷.

Não é de se admirar, portanto, que Dieter Nohlen tenha sido ainda mais enfático do que Sartori, ao preconizar uma análise histórico-empírica das estruturas e contextos sociais e políticos, sem se deixar levar por declarações unilaterais de causalidade matemática¹⁸.

Uma nova obra sobre sistemas eleitorais no século XX, escrita por Dennis Pilon, também chegou à conclusão de que lutas históricas, que geralmente desencadeiam mudanças nos sistemas eleitorais, são por demais variadas para serem explicadas por variáveis únicas¹⁹.

De acordo com análises de percursos históricos na pesquisa comparada na Europa, as estruturas competitivas revelam-se muito distintas:

- Estruturas abertas foram encontradas na Dinamarca e na Holanda;
- Estruturas mais fechadas são encontradas no Reino Unido, na Nova Zelândia, no Japão (até 1993), na Suíça e na Irlanda (até 1989)²⁰.

A limitação da participação política ao processo eleitoral foi considerada responsável pelo controle externo dos partidos, bem como pela restrição a uma política em conformidade com as estratégias que se curvam aos “ditames dos eleitores voláteis”.

Contudo, quebrar essa racionalidade limitada dos partidos com novas formas não convencionais de participação na oposição extraparlamentar, por meio de iniciativas de cidadãos e “grupos de interesse público”, traz consigo novos perigos:

- Quando grupos militantes não mais aceitam regras de decisão majoritárias, sem as quais a democracia moderna não pode chegar a nenhuma decisão, como no caso das campanhas contra a reforma da estação central de trens de Stuttgart.
- Quando a “presunção de bem comum” de grupos individuais se destina apenas a expandir posições de veto e não mais a participar em novos compromissos e soluções. Aqui podem-se vislumbrar

perigos para a igualdade de participação, cujo fomento foi uma das mais importantes contribuições dos partidos no desenvolvimento da democracia moderna.

- A participação em formas de organizações não convencionais e mais soltas é mais seletiva e pontual do que nos partidos. Os novos movimentos de cidadãos tentam falar, através de “*advocacy planning*”, em nome dos grupos que até então mal participavam. No entanto, nem sempre conseguem generalizar politicamente – e de forma eficaz – os “interesses gerais concretos” aos quais eles se referem, mesmo que sejam aceitos pela maioria. Por essa razão, a capacidade de agregação dos partidos continuará sendo importante para a democracia moderna, ainda que uma parte da articulação de interesses seja exercida hoje menos dentro dos partidos do que sobre eles.

A pesquisa sobre mudança partidária é um campo com muitas hipóteses e poucos resultados validados. O desenvolvimento dos partidos profissionais-eleitorais é recente e não concluído em alguns países e organizações. Nenhum dos tipos aqui tratados jamais abarcou, com seus partidos, todos os países em alguma época. A mudança partidária é um processo complexo em vários níveis, que traz como resultantes

- mudança social, como a individualização e a dissociação dos indivíduos de determinantes socio-estruturais;
- surgimento da economia de serviços e da sociedade midiática, repercutindo no nível dos eleitores;
- desideologização e diminuição da confiança nas elites;
- diminuição da identificação com os partidos, causando a abstenção e a flutuação eleitorais.

Os partidos tentam encontrar respostas organizacionais a essas tendências

- através de uma flexibilização nas diretrizes de suas políticas;
- através da comercialização das campanhas eleitorais; e
- através da orientação midiática dos partidos.

A orientação midiática foi o item que mudou mais radicalmente. No passado, os mobilizadores essenciais eram a revista “*Vorwärts*” (para o SPD) e a imprensa católica (para os partidos de centro). Os meios de comunicação social democratas contribuíram fortemente para o partido de massa profissional-eleitoral SPD. Hoje, uma comparação entre as receitas dos dois maiores partidos alemães revela que

- o partido CDU depende de doações de empresas; e
- o partido SPD tenta equilibrar essa desvantagem estrutural em parte através de sua participação nos meios de comunicação²¹.

Em termos de organização partidária, esses processos sociais trazem as seguintes repercussões perante os eleitores:

- diminuição do número de filiados;
- desalinhamento entre partidos e associações; e
- nivelamento da composição social dos partidos.

Contudo, os partidos não estão totalmente impotentes face a esses processos, mediante a tomada das seguintes ações:

- maior foco nos eleitores;
- incentivo do realinhamento às associações, com a criação de bases de apoio em instituições sociais;
- profissionalização da gestão;
- financiamento público dos partidos; e
- priorização da responsividade a opiniões, ao invés de representação social.

No nível do sistema político, reage-se a tendências – tais como fragmentação do sistema partidário, concorrência de movimentos sociais e moderação do pluralismo nos sistemas e, relacionado a isso, uma maior concorrência por determinadas posições no espectro ou na escala direita-esquerda – por meio de outras medidas de adaptação, como a autonomização das bancadas e a aproximação dos posicionamentos em políticas públicas.

As novas mídias trazem consigo uma transição de partidos visuais para partidos virtuais. Em termos de direito partidário, não foram levantadas objeções quanto a essas mudanças, desde que se respeite a democracia interna nos partidos²².

As motivações do engajamento partidário mudaram, deslocando-se de uma especial ligação social para uma atitude que leva a sopesar a relação entre os interesses pessoais e o trabalho resultante do engajamento.

Nesse sentido, os quatro grupos tradicionais na Alemanha (católico, protestante-conservador, protestante-classe média e socialdemocrata) não são mais tão claramente distinguíveis²³.

A história da pesquisa sobre partidos políticos representa a história de cenários de crise desatualizados. Um quarto de século depois, ninguém mais entende por que Sartori considerava o pluralismo polarizado tão perigoso – exceto no caso dos exemplos históricos (queda das democracias, da Espanha até a Alemanha no período entreguerras)²⁴.

A maioria dos tipos de sistemas partidários classificados por Sartori transformou-se, na era dos partidos profissionais, em meros exemplos, encontrados apenas em livros didáticos.

Áreas inteiras das antigas pesquisas deixaram de ser interessantes, e as distâncias ideológicas entre os partidos diminuíram.

A estrutura social dos eleitores e dos afiliados dos partidos quase não é mais estudada, haja vista que os números antigos são pouco significativos. A “*representation from above*”²⁵ fortaleceu-se no período dos partidos profissionais, e os eleitores exigem representatividade de opinião. Somente uma minoria exige dos políticos eleitos e dos dirigentes dos partidos representatividade social.

Dados organizacionais e movimentos de filiados foram analisados minuciosamente e relegaram a uma relevância puramente histórica os dados mais antigos, que só podem ser interpretados para o período dos *Volksparteien*²⁶.

Mesmo um foco restrito ao cerne organizacional da estrutura interna dos partidos permite poucas generalizações acerca do potencial de organização. Os partidos têm, diferentemente de grupos de interesse, poucas sanções positivas ou negativas, as quais lhes permitam levar os membros de seus grupos-alvo a afiliar-se. Para os partidos, não se pode partir facilmente da “lógica da ação coletiva”, tal como foi desenvolvida por Olson com sua teoria sobre os incentivos à promoção da prontidão organizacional para as associações.

Não obstante, tentou-se aplicar o modelo de Olson aos partidos²⁷ com sucesso limitado, já que muitos dos incentivos organizacionais que as associações têm a sua disposição, ou não existem nos partidos, ou, na melhor das hipóteses, são relevantes apenas para os dirigentes – não sendo, por outro lado, relevantes para a massa dos filiados pelas seguintes razões:

- Só as elites dos partidos e funcionários públicos de carreira têm interesses materiais, que podem ser impulsionados na política partidária. Cargos de direção na organização, por outro lado, são pouco atraentes.
- Funcionários de partidos políticos não são bem pagos, tampouco gozam de alto prestígio social.
- Amadores na política, que continuam a fazer concorrência aos políticos profissionais, dependem de fato dos partidos para sua reeleição, mas têm ainda no sistema da democracia representativa liberdade de ação em relação à organização do partido e da bancada.
- Políticos amadores ou profissionais têm, no sistema parlamentarista, mais autonomia como representantes do povo do que pessoas em posições de liderança em outras macro-organizações, como na indústria, na burocracia ou em distintas associações.

Partidos monotemáticos ou *one-issue parties* surgiram muitas vezes para incomodar a boa imagem das famílias partidárias, como o

partido dos expatriados BHE na Alemanha, ou o “Comitê de ação pela democracia e pela equidade das aposentadorias”²⁸.

Em 2013, o partido antieuropeu “Alternativa para a Alemanha” (*Alternative für Deutschland - AfD*) tentou não se tornar um grupo dissidente de direita, recusando-se a receber desertores do partido anão “*Die Freiheit*” (“A liberdade”). No entanto, alguns diretórios estaduais não seguiram as diretrizes do porta-voz nacional do partido, Bernd Lucke.

No caso desses novos movimentos de orientação unilateral, chegou-se frequentemente à conclusão de suas aspirações representavam o desencanto com a política na democracia pós-moderna. Entretanto, esse desencanto só pôde ser constatado, nos últimos tempos, de forma contínua, em alguns poucos países²⁹.

Estudos sobre pesquisas de opinião mais recentes têm dado conta de que não se pode falar de um desencanto profundo dos cidadãos para com os partidos políticos³⁰. O Estado partidocrático não está em vias de extinção,³¹ ainda que os estudos que constatarem mudanças significativas no âmbito dos partidos sejam cada vez mais frequentes³².

A confiança dos cidadãos nas instituições de lei e ordem sempre foi maior do que a confiança nos partidos. Muitos estudos sobre pesquisas de opinião têm duração curta e raramente são apresentados estudos comparativos, o que demonstra, majoritariamente, que, na Alemanha, a relação entre cidadãos e partidos ainda pode ser considerada positiva, apesar dos números decrescentes de filiados, se comparada a democracias mais antigas como as do Reino Unido ou da França³³.

A Dinamarca e a Holanda foram os países que mais abalaram o “*Nothing-new-under-the-sun-Approach*”, mas, em contrapartida, outros sistemas tiveram um amplo retorno à “normalidade” (p.ex. França e Noruega).

Na Alemanha, a reestabilização frequente, como p.ex. no caso do FDP, explica-se pela teoria do voto útil (Renânia do Norte-Vestfália, Schleswig-Holstein em 2012, Baixa-Saxônia em 2013).

Mal haviam sido publicados os resultados empíricos nas “*Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung*”, a hipótese falhou em setembro de 2013 nas eleições gerais para o parlamento alemão, apesar de muitos prognósticos que apontavam na mesma direção³⁴.

Somente os Países Baixos têm traduzido, ainda nos últimos anos, cada novo conflito mediante a criação de um novo partido. O preço a ser pago foi uma alta e incomum flutuação de partidos pequenos, não tendo havido, efetivamente, uma quebra de paradigma.

Para alguns pesquisadores, a mudança nos partidos tradicionais é um motivo para a erosão do sistema partidário tradicional. O pós-liberalismo em escala mundial – principalmente entre os americanos “*Libertarians*” – minou a autoridade e a capacidade de controle do Estado Nacional.

Devido a uma “quase religiosa devoção ao mercado,” as desigualdades sociais foram aprofundadas ao redor do mundo. A reação a isso foi a radicalização da direita Republicana nos Estados Unidos – que, em 2013, levou à ruína a política orçamentária normal – e a radicalização do populismo nacionalista europeu. Em ambos os movimentos, só restou do ímpeto liberal o ressentimento contra as minorias e os menos favorecidos³⁵.

Uma resposta a esse desenvolvimento foi a rápida proliferação de partidos populistas. Fundamentalismos e terrorismo cabem cada vez menos na dicotomia direita-esquerda³⁶:

- Inicialmente, tal resposta foi classificada como “patologia normal” (Klingemann 1968)³⁷.
- Posteriormente, Mudde tentou lançar uma variante teoricamente mais potente, rotulada como “normalidade patológica”³⁸. O radicalismo populista orienta-se menos por temas socioeconômicos do que por temas socioculturais. Partidos populistas radicais são considerados “*purifiers*”, na medida em que querem restabelecer antigas ideologias, sem serem vistos como profetas de uma nova ideologia.
- A antiga trindade (*anticorrupção, imigração e segurança* dos cidadãos) ainda exerce um papel importante. Com isso, ocorre uma tendência contrária à constatação empírica, segundo a qual a corrupção no sistema faz diminuir a participação nas eleições. A relação com o Estado de Bem-Estar Social também mudou nos partidos populistas³⁹.
- Em uma espécie de “Bem-Estar chauvinista”, os populistas exigem a limitação dos benefícios públicos à população autóctone. No Populismo do Bem-Estar Social, acusa-se o Estado de Bem-Estar Social de não apoiar o “*common man*” para enriquecer burocratas e elites partidárias⁴⁰. O “*Front National*” francês com Jean-Marie Le Pen, o belga “*Vlaams Blok*” e os recentes grupos holandeses tiveram sucesso desde cedo, ao difundir esses conceitos.
- Essa reorientação vale hoje também para partidos tradicionais, como os Verdes. Segundo essa abordagem, ideias populistas radicais são muito difundidas mesmo em condições normais, mesmo que elas sejam formuladas por populistas moderados – e de forma moderada. Essa abordagem critica o foco no *demand-side* do processo e investiga mais o *supply-side*. Trata-se menos de posturas do que de “*issues*”.

- Morlok e Pongutke detectaram no caso dos Eleitores Livres – principalmente em nível estadual – tendências semelhantes⁴¹. Em toda a Alemanha, os Eleitores Livres contam com 280 mil partidários registrados e, com isso, reúnem mais filiados do que FDP, – e *Grüne* juntos.

Para os partidos eleitorais-profissionais estabelecidos, foi profetizado um destino parecido com aquele dos partidos comunistas do Leste Europeu⁴². Ocorre que o ocaso dos partidos não aconteceu. Parecia mais plausível acontecer no final da era dos *Volksparteien*, quando dois modelos de tomada de decisões começaram a minar o Estado partidocrático: o corporativismo e os novos movimentos sociais.

Uma perspectiva da Teoria da Organização mostra que a antiga divisão de trabalho entre movimentos e associações, que prevaleceu no século XIX, não voltará. Não existe a menor intenção de se fazer uma divisão de trabalho nos novos movimentos sociais. No entanto, ela está sendo de fato restabelecida

- em nível de grupos, através de cooperações flexíveis de movimentos com antigos e novos grupos de interesse e antigos e novos partidos;
- em nível individual, através do aumento de um comportamento político complementar, que não se deixa mais controlar tão facilmente nem por macro-organizações, nem por novos movimentos sociais, como era o caso dos antigos movimentos sociais, ancorados em estruturas sociais e blindados subculturalmente. Até mesmo nas temáticas, pode-se notar uma certa divisão do trabalho, tendo em vista que os novos movimentos sociais demonstram menor interesse por temas de política material, fazendo, inclusive, coligações com outros grupos estabelecidos nessas áreas.

Não se pode dizer que haja uma ameaça à representação com base na territorialidade existente na democracia parlamentar moderna, por conta dos novos movimentos sociais, que reivindicam autonomia ao invés de representação. Assim como não é o caso do esvaziamento da representação territorial pela representação funcional no Neocorporativismo, apontado por vezes como segunda ameaça. Philippe Schmitter comparou a pesquisa sobre partidos políticos a um marinheiro bêbado procurando a chave de sua cabine debaixo de um poste no caminho de volta ao navio, embora já devesse saber que perdera a chave no longo caminho de volta do bar⁴³. Esse esvaziamento da representação territorial não mostrou, entretanto, ser duradouro em nenhum lugar.

Com base nessas premissas, não se pode

- nem constatar um meio social estável, capaz de oferecer aos novos movimentos e partidos uma vantagem duradoura frente ao meio social degradado dos partidos antigos;

- nem corroborar, até o momento, a explicação linear de novos movimentos sociais, no sentido de velhas doutrinas dos estágios que creem no progresso. A aceleração da integração dos temas e mecanismos das sociedades atuais é tão grande que é de se temer que as mudanças históricas, decorrentes de mudanças nas regras do jogo e do conteúdo político, tenderão a ser menos pronunciadas nos novos movimentos sociais do que nas épocas de movimentos ideologicamente pilarizados do passado.

V. Pesquisa sobre Direito Partidário

É significativo que, nos dois grossos volumes da publicação comemorativa intitulada “50 anos do Tribunal Constitucional Federal” (“*50 Jahre Bundesverfassungsgericht*”), só se encontre um único capítulo que contemple a democracia partidária⁴⁴. Mesmo no artigo do único cientista político admitido (por este que vos fala) nesse seleto grupo de juristas, os partidos só estão presentes marginalmente.

Cientistas políticos sempre se interessaram mais do que os juristas pelo histórico da disposição de intervenção do Tribunal Constitucional, na tentativa de relacionar as decisões tomadas com a composição partidária das coligações.

Contudo, mesmo cientistas políticos críticos consideram que o Tribunal Constitucional – em que pesem algumas sentenças controversas, como aquela sobre a Política de Ocidentalização (*Westpolitik*) de Adenauer (*Saar-Urteil* - Sentença sobre o Sarre) ou a Política do Leste Europeu de Brandt (*Ostverträge* - Acordos do Leste) – nunca bloqueou seriamente as linhas gerais da política governamental⁴⁵.

Assim sendo, a pesquisa sobre partidos políticos nunca teve um lugar de destaque nos estudos jurídicos, na medida em que havia certa “reserva para com os partidos”. Os partidos foram muitas vezes discriminados, sendo que mesmo Gerhard Leibholz, festejado por muitos como o constitucionalista que levava a sério os partidos, foi criticado muitas vezes por suas avaliações equivocadas.⁴⁶

Leibholz, considerado um pioneiro do reconhecimento jurídico dos partidos, considerava que o sistema representativo funcionaria melhor, em princípio, no caso de membros do parlamento que não estivessem de algum modo vinculados a um partido⁴⁷. Lamentava que ministros sejam hoje “homens de confiança de suas bancadas” e não servidores da coletividade⁴⁸. Não sem hesitação, o pensador tornou-se o defensor do financiamento estatal dos partidos, o que, nos anos 1960, ainda era tema altamente controverso⁴⁹.

Igualmente ambivalente foi o posicionamento do ex-jurista Wilhelm

Hennis, que considerava os privilégios dos partidos na constituição uma espécie de reparação⁵⁰.

No entanto, como a República Federal da Alemanha, enquanto Estado, fora construída por “pessoas de partidos”, surgiram, segundo Hennis, “*Volksparteien* sem povo”, o que contribuiu para a “degradação da cultura política”.

Uma parte considerável da pesquisa sobre partidos políticos debruçou-se inicialmente sobre a evolução dos entendimentos do Tribunal Constitucional Federal.

O Tribunal Constitucional Federal distanciou-se, ainda em 1966, das teses de Leibholz e, posteriormente, acabou seguindo cada vez mais suas ideias mais moderadas.

A pedra angular foi a constatação de que “O autofinanciamento tem prioridade sobre o financiamento estatal”⁵¹, frase que se tornou a doutrina dominante. Ainda assim, em 2008, a participação estatal nos partidos perfazia entre 22 a 38% das receitas⁵².

Segundo Peter M. Huber, a causa desse status ambíguo dos partidos em sua relação público-jurídica com o Estado reside no fato de não ter sido posta em prática, de forma correta pelo legislador, a decisão sobre os partidos expressa no artigo 21 da constituição alemã⁵³, que diz ser recomendável livrar-se do peso morto constitucional da época pré-constitucional.

Nenhum constitucionalista se engajou tanto na pesquisa sobre partidos políticos e ninguém contestou com tanta frequência as decisões do Tribunal Constitucional Federal quanto Hans Herbert von Arnim – principalmente em 1995, quando o parlamento alemão tentou atrelar seus salários àqueles dos juízes federais e quis, para tal, mudar a Constituição.

Juntamente com outros 85 professores de direito público, Arnim apelou ao Conselho Federal (*Bundesrat*), que se recusou a dar seu consentimento para a emenda constitucional pretendida. Sua última ação, consubstanciada no livro “*Die Selbstbediener. Wie bayerische Politiker sich den Staat zur Beute machen*” (“A mentalidade de selfservice. Como políticos bávaros saqueiam o Estado”, em tradução livre) levou a Câmara de Deputados da Baviera, sob grande pressão midiática, a proibir a contratação de parentes às custas do Estado. Em 2010, Arnim obteve sucesso ao derrubar em parte a cláusula de barreira de 5% nas eleições europeias. O Parlamento Alemão decidiu, entretanto, em junho de 2013, incluir uma cláusula de 3% para eleições europeias. Em 2014, essa cláusula também foi derrubada.

Arnim foi o jurista mais bem-sucedido na pesquisa sobre partidos políticos, mas também o mais controverso. Foi criticado várias vezes

por ter preconceitos contra a democracia representativa baseada em partidos, como, p.ex., em sua concepção de que haveriam surgido partidos estatais que impediam a livre competição⁵⁴.

Arnim nunca pôde aceitar aquilo que Poguntke chamou acertadamente de a *vida dupla*⁵⁵, pois os partidos fornecem o pessoal para todas as instâncias deliberativas estatais caracterizadas, no entanto, simultaneamente como associações sociais voluntárias.

Os autores da Hipótese dos Partidos-Cartel já haviam reconhecido que os partidos, por conta do enfraquecimento de suas bases sociais, tendiam a se apoiar mais fortemente no Estado,⁵⁶ entretanto, jamais expuseram essa evolução da forma sensacionalista utilizada por Arnim.

Mesmo a tese da Teoria dos Partidos-Cartel, segundo a qual os partidos teriam negligenciado conscientemente suas conexões com a sociedade, não pôde ser comprovada empiricamente segundo Poguntke⁵⁷. Quando os partidos podiam conduzir a evolução, eles, até mesmo, reforçaram as relações através de organizações colaterais. A expressão “cartel” era enganosa, na medida em que os partidos não conseguiam, como os gigantes econômicos, manter afastados novos concorrentes do mercado.

Muito pelo contrário, eles se viram às voltas ainda com cada vez mais concorrentes, que tomaram a forma de movimentos sociais e pequenos partidos, por conta dos crescentes problemas econômicos e sociais. A sorte dos partidos estabelecidos é que esses novos grupos mal conseguiram passar de organizações rudimentares⁵⁸, máxima que vale também para o Partido Verde (*die Grünen*).

Os partidos chamaram mais a atenção dos especialistas em direito público em relação a sua influência sobre instituições públicas. Os direitos das minorias e dos pequenos partidos nos parlamentos demonstraram ser elementos importantes para se mensurar comparativamente a democracia⁵⁹ – como ficou patente face às negociações para uma grande coalizão em 2013, quando os pequenos partidos como *die Grünen* e *die Linke* não alcançaram o quórum para poder apresentar determinados requerimentos.

A pesquisa sobre partidos políticos levantou no *Institut für Parteirecht und Parteienforschung* (Instituto de Direito Partidário e Pesquisa sobre Partidos Políticos) de Düsseldorf, importantes questões, como a pergunta sobre se as pretensas associações de eleitores apartidárias não são, na verdade, mais do que aquilo que afirmam ser, isto é, partidos de fato e de *jure*⁶⁰. Associações locais de eleitores não são efêmeras e têm frequentemente uma vida mais longa do que novos partidos com pretensões ideológicas.

A relação entre partidos e meios de comunicação tornou-se cada vez mais tema da pesquisa sobre partidos, desde que o Tribunal

Constitucional Federal não reconheceu direito constitucional à emissão em programas de rádio, negando às emissoras estatais de rádio a representação apropriada na organização das autoridades reguladoras dos meios de comunicação social privados⁶¹.

VI. Partidos e formação de governo:

Partidos no poder, coalizões e seu *Policy-Output*

A discussão acerca de a mudança dos partidos ser interna ou externa logo foi abandonada na Ciência Política. Verificou-se que a simples mudança na liderança do partido não bastava para promover inovações, se não houvesse, concomitantemente, eventos externos e pressão por adaptação.

O princípio *bottom-up*, caracterizado como a influência exercida sobre os partidos pela sociedade à sua volta, convive com um princípio *top-down* - segundo o qual os partidos moldam seu meio ambiente social. "*Representation from above*"⁶² pôde ser constatada frequentemente nos partidos no parlamento. As mudanças podem ocorrer com o objetivo de poder ou de se atingir determinado objetivo⁶³.

As mudanças com objetivo específico ocorrem principalmente quando um partido sente que não conseguiu fazer prevalecer seus objetivos na disputa partidária.

Principalmente na análise dos novos movimentos sociais, o sucesso desses grupos foi explicado através da abordagem dos recursos, utilizados para beneficiar as elites e desenvolver o potencial organizacional. Mesmo no caso de grupos políticos estabelecidos, podia-se usar essa abordagem para explicar. A disposição para a inovação da liderança partidária não é suficiente, quando não há potencial organizacional, e o ambiente na sociedade não é favorável⁶⁴.

No que diz respeito à política de mudança de objetivo dos partidos, adotou-se, na literatura sobre *Party Change*, a diferenciação do debate no âmbito da escolha racional, segundo a qual ou os partidos políticos maximizam os cargos ou então almejam obter a maior influência possível nas políticas públicas⁶⁵. A lógica de ambas as abordagens das teorias das coalizões - busca de cargos ou orientação por políticas - pode ser combinada, quando se analisa a tendência dos partidos em ocupar cargos específicos⁶⁶.

Infelizmente, as diferentes áreas da pesquisa sobre partidos políticos se desenvolvem sem ter contato umas com as outras, de modo que não ocorre uma troca efetiva entre elas. A literatura sobre *Party Change* ficou aquém dos resultados da pesquisa sobre coalizões e chegou a truísmos, tais como: ajustes táticos são feitos com maior frequência

do que revisões de metas, já que novos programas demandam altos custos e consomem muito tempo de um partido.

Em partidos democráticos, os membros de um partido detêm certo direito de ser ouvidos, no caso de mudanças programáticas, através das convenções partidárias. Ajustes táticos, por outro lado, podem ser efetuados pela direção dos partidos sem consulta à base. Na Pós-Modernidade, a oposição entre partidos em busca do poder e aqueles orientados por políticas públicas deslocou-se em favor dos primeiros. “*Power versus power of belief*” parecia ser o novo confronto na comparação entre os países.

Nos anos 1990, Lawson partia do princípio de que a busca pelo poder estava se tornando cada vez mais importante no seio dos próprios partidos, face a políticas programaticamente exageradas⁶⁷. Essa dicotomia é provavelmente por demais esquemática. Mesmo políticos “de ação” têm de alegar serem representantes de uma determinada política. Na Alemanha, poder-se-ia, na melhor das hipóteses, questionar, à luz do desmascaramento do “sistema Kohl”, se essa tese é correta.

Logo cedo, percebeu-se que o chanceler incitava as disputas entre as bancadas programaticamente orientadas e colhia, em uma espécie de democracia coordenada, os resultados do conflito; resultados que ele elevava à condição de diretivas vinculantes, quando as batalhas internas no partido – orquestradas midiaticamente – começavam a lhe parecer prejudiciais ao partido.

Angela Merkel aprendeu algumas coisas com Kohl. O sucessor de Kohl, Schröder (a partir de 1998) era considerado um político de ação e engenheiro do poder, que só conseguiu se impor como candidato ao cargo de chanceler quando as bancadas programáticas (Scharping vs. Lafontaine) iam de mal a pior e quando ecoou o clamor por uma liderança clara.

No entanto, Schröder tinha, em alguns pontos de sua política interna (modernização da economia de mercado), ideias bastante claras, que Kohl teve, no máximo, em relação à política externa (integração da Alemanha na Europa).

Nessa concepção, parece que a adaptação às condições para alcançar o poder é a força motriz da mudança nos partidos.

A estabilidade na composição dos ministérios e a duração dos mandatos dos ministros constituem uma importante base de cálculo para os partidos, ainda que essa máxima seja difícil de ser generalizada empiricamente em muitos países⁶⁸.

Fatores internos do governo dependem da capacidade de os partidos fazerem acordos – igualmente difícil de se generalizar⁶⁹.

Além disso, outros fatores externos, que parecem ser mais facilmente identificáveis, contribuem para a mudança partidária. No que diz respeito às condições externas da mudança partidária, são mudanças profundas na vida constitucional, através de “*constitutional engineering*”, fatores que causam mudanças mais rápidas.

Tal fato foi visível, p.ex., na transição para o sistema semipresidencial da quinta república francesa. Mudanças no direito eleitoral, como na Nova Zelândia, em 1993, podem ocasionar mudanças fundamentais nos partidos. No caso de outros fatores, constata-se um *time lag* na adaptação às mudanças externas por parte dos partidos. Mudanças socioeconômicas só têm efeitos a muito longo prazo no sistema partidário. Caso contrário, partidos agrários já teriam deixado de existir há muito tempo na Europa Ocidental.

Por sua vez, os partidos escandinavos de centro asseguraram, no entanto, de forma surpreendente sua sobrevivência através de uma mudança de função, ao se tornarem organizações radicais-liberais e de defesa do meio ambiente.

Migração temática e “roubo de temas” mostraram, justamente em questões ambientais, o quão rápido as organizações tradicionais reagiram aos desafios dos novos partidos ecológicos – que pouco tempo depois de haverem decolado, foram levados a mudar de objetivos, aumentando seu escopo a temas como políticas de paz, direito das mulheres e política social.

Para a maioria dos partidos, perdas drásticas de votos são uma experiência traumática, que leva à mudança. Alguns partidos podem suportar essas perdas, pois não se definem como partidos que almejam a maximização dos votos. Em sistemas com cláusulas de barreira, um partido pequeno pode se curvar à necessidade de mudança, para não correr o risco de desaparecer. Mas mesmo sob condições altamente estressantes, por vezes não ocorre a mudança, como no caso dos Liberais na Alemanha. “*Electoral defeat is [...] the mother of [party] change*”⁷⁰.

A mudança só fez efeito tardiamente no FDP – embora o partido tenha desaparecido, no final dos anos 1990, de quase todas as câmaras de deputados estaduais.

A classificação de resultados eleitorais (catastróficos, decepcionantes, toleráveis, positivos e triunfais) diz respeito a uma escala de 5 pontos não muito bem definida. Certamente, não é fácil estabelecer empiricamente correlações entre resultados eleitorais – que não podem ser definidos de forma significativa em termos quantitativos – e mudanças organizacionais, que não são mesmo quantificáveis.

Por isso, a literatura de *Party Change* se limita geralmente a tipologias,

para as quais são oferecidas então exemplos empírico-anedóticos. Além disso, os estímulos visando à promoção de mudanças internas, organizacionais e ideológicas são difíceis de serem detectados.

As tipologias são consideradas variáveis intervenientes nesse processo que promovem inovações à existência de facções⁷¹ e uma democracia intrapartidária intensa, que cultua discussões sobre objetivos em grandes convenções partidárias⁷².

Mas afinal, os elementos da organização dos partidos reagem também, principalmente, a resultados de eleições e transformações na situação de competição no sistema partidário. Os partidos da União (CDU-CSU) na Alemanha reagiram com slogans de direita ao crescimento do partido de extrema direita *Republikaner*. Quando o perigo parecia ter passado, eles puderam voltar a cultivar seu mito de "partido de centro". Partidos centralizados são tidos como menos inovadores do que organizações partidárias descentralizadas e fragmentadas⁷³, hipótese que não se confirma empiricamente. Quando os dirigentes querem a mudança, eles podem fazê-la prevalecer melhor em um partido centralizado, como, p.ex., ocorreu no SPD, sob Willy Brandt.

Outra variável importante é a questão sobre se um partido está no poder ou se teve de amargar muito tempo na oposição. Na Dinamarca, o papel de oposição fomentou também a disposição a inovar⁷⁴. No caso do *Labour Party* de Tony Blair, também se demonstrou que uma mudança profunda se tornou possível. O longo período de oposição do SPD na era Kohl, no entanto, não criou uma disposição semelhante para mudanças. Talvez isso possa ser explicado pelo fato de a tensão psicológica para os partidos de oposição ser menor no sistema alemão, pois eles sempre podem se consolar com suas posições de poder nos muitos governos estaduais.

A função de recrutamento e de formação de quadros foi desempenhada pelos partidos de forma mais consequente do que em qualquer outra época da história dos partidos políticos. O deputado independente e o movimento independente de cidadãos não conseguiram desmantelar o privilégio dos partidos. Enquanto a função de socialização com a massa dos filiados do partido havia diminuído, a função de socialização com as elites, por outro lado, foi intensificada. Em muitos partidos, os novos quadros eram submetidos a um longo e moroso processo de teste em cargos no partido e mandatos, antes de serem aceitos nos cargos mais altos de liderança. Com exceção dos Estados Unidos e dos sistemas semipresidenciais (Finlândia, França), ministros não ligados a partidos não tinham mais quase nenhuma importância.

Em vista do crescente poder do mecenato político e do auxílio aos partidos, através de recursos públicos, em uma série de países, muitos analistas de partidos viram perigos crescentes para a democracia interna.

De modo geral, em que pesem todos os déficits democráticos, não se vê o prosseguimento de uma tendência clara em direção a uma oligarquia autoritária. Pelo contrário, os partidos são frequentemente criticados, porque sua capacidade de controlar parlamentares, ativistas, filiados e eleitores teria diminuído – tarefas essas que eles anteriormente exerciam. Muitas dessas queixas baseiam-se, sobremaneira, em experiências norte-americanas.

Por fim, os partidos foram responsabilizados pela pretensa ingovernabilidade da democracia moderna, pois mal conseguiriam assegurar governos de maioria estáveis nas sociedades industriais complexas. Entretanto, não se pôde comprovar que a estabilidade governamental tenha diminuído. Depois da Segunda Guerra Mundial, ela foi maior do que no período entre guerras. Alguns sistemas têm suas dificuldades com governos de minoria, mas não com maior frequência do que antigamente (principalmente na Dinamarca, Finlândia e Itália). Além disso, não ficou comprovado que governos de minoria sejam, automaticamente, sinônimo de uma prática governamental ineficiente⁷⁵. O imobilismo de coalizões de governo até mesmo diminuiu nos anos 1970; período a partir do qual a alternância de governos voltou a aumentar.

Nesse contexto, salta aos olhos, porém, que as margens entre os blocos de esquerda e de direita são tão pequenas que uma política harmoniosa, que propicie alguma continuidade, já não será mais possível em quase nenhum país.

A obrigação de coalizões alternadas dificulta também atribuir decisões políticas a partidos individualmente na maioria dos países europeus. Contudo, há indícios de que o poder dos partidos tem sim influência sobre o resultado do processo político, menos mensurável através de indicadores quantificáveis como taxas de desemprego ou inflação, dívida pública ou estimativas orçamentárias do que através das prioridades qualitativas, que os partidos propõem individualmente.

D. Conclusão

Não por acaso, o mais recente tipo dos partidos profissionais-eleitorais, numa sequência de formas de organização partidária concebidas como tipo ideal, ainda é bastante incerto. Não são poucos os críticos que se contentam em perceber as mais recentes tendências como simples “americanização”. Uma abordagem funcionalista verá, no novo partido de quadros profissionais, menos influências americanas diretas do que o surgimento de equivalentes funcionais em determinados níveis da evolução política. Aqui prevalece a propensão a demonizar as tendências de desenvolvimento, como sempre foi o caso na Teoria dos Partidos, desde Ostrogorski e Michels até Kirchheimer.

Ocasionalmente, antigos ativistas de esquerda, que outrora se opunham aos *Volksparteien* sem perfil, definiram afinal por pura necessidade no partido *die Grünen* o “partido de quadros profissionais” como uma virtude, após o fracasso da reideologização da esquerda. São os tecnocratas maximizadores de votos os que provocam, com maior frequência, a mudança normativa, enquanto os opositores tradicionalistas acusam de heresia o fantasma da “americanização”.

Por isso, é provável que essa discussão seja conduzida ainda no futuro de forma marcadamente normativa.

Isso torna ainda mais importante a procura de razões empíricas para a mudança partidária. Há pelo menos consenso em um ponto na literatura especializada sobre mudança partidária: se os partidos perdessem por conta de crises que eles mesmos produzem, ressurgiriam das cinzas. Apesar de a mudança partidária se dar de forma extremamente rápida, o autor mantém suas opiniões otimistas de 1982. Não há um declínio dos partidos, mas sim, na melhor das hipóteses, um recuo mais do que necessário em áreas que não lhes dizem mais respeito. Se os partidos deixassem de existir um dia, teriam de ser reinventados, como a Itália demonstrou após 1994.

A pesquisa sobre partidos políticos, derivada de sua atualidade constante, é uma tarefa frustrante.

A cada par de anos ela se vê às voltas com emocionantes cenários apocalípticos. Discute-se sem parar o “*Decline of Parties*” até mesmo em revistas científicas sérias. Poucos sistemas partidários naufragaram realmente, como o italiano em 1994. Uma sexta-feira trágica para pesquisadores sobre partidos políticos, que haviam descrito, durante décadas, a incrível capacidade de adaptação daquele sistema, apesar da corrupção e das crises. Foi como no ocaso do comunismo: de repente, todos já sabiam há tempos o que iria acontecer.

Em outros países, o sistema partidário só foi desafiado realmente por novas forças na arena:

- principalmente na Dinamarca em 1973 e em 1998;
- na Bélgica pelos partidos étnicos; e
- na Alemanha pela ascensão dos verdes e, mais recentemente, da AfD.

Antes das eleições europeias de 2014, alguns sistemas partidários pareciam estar em perigo na luta contra o aumento da imigração, quando se avaliava que o FPÖ chegaria na Áustria a 25%, o “*Front National*” na França a 23% e o PVV na Holanda a 17%.

Mas não se podia, de modo algum, falar de declínio dos partidos, ainda que quase todos as projeções individuais negativas das pesquisas, estivessem corretas. Tanto isso é verdade que

- os números de filiados e a identificação com os partidos caíram;
- a flutuação eleitoral e a fragmentação do sistema partidário aumentaram.

Por que motivo houve então mais do que a simples sobrevivência dos partidos?

A influência das partidocracias aumentou em outras áreas (p.ex., através do financiamento público ou da maior penetração na sociedade, gerando, com isso, a expansão da função de recrutamento bem estruturada).

“*Quem cita muitos motivos, não tem um motivo suficiente*”, ensina Kant.

Dito de forma mais moderna: a caça à variável independente continua. Pesquisadores quantitativos da área de estudos sobre partidos se dedicam a essa busca e chegam, de acordo com o país, família partidária e período a resultados contrários – mesmo no caso de agrupamentos que formam, na União Europeia, grupos comuns⁷⁶.

A literatura não científica, por sua vez, continua trabalhando com especulações holísticas.

Notas

- ¹ MORLOK, Martin. Diskussion „Gemeinwohl und Politische Parteien“. In: MORLOK, Martin; VON ALEMANN, Ulrich; MERTEN, Heike (org.) *Gemeinwohl und politische Parteien*. Nomos: Baden-Baden, 2008. p. 69 (69).
- ² TSATSOS, Dimitris Th.; SCHEFOLD, Dian; SCHNEIDER, Hans-Peter. Vorwort der Herausgeber. In: TSATSOS, Dimitris Th.; SCHEFOLD, Dian; SCHNEIDER, Hans-Peter(org.). *Parteienrecht im europäischen Vergleich: Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*. Nomos: Baden-Baden, 1990. p. 7 (7).
- ³ BERGER, Suzanne. Politics and Antipolitics in Western Europe in the Seventies. *Daedalus* 108 (1/1979). p. 27 (30).
- ⁴ DALTON, Russell J.; WELDON, Steven A. Public Images of Political Parties: A Necessary Evil? *WEP* 2005. p. 931 (932 e seguintes); MAIR, Peter. The Challenge to Party Government. *WEP*, 2008. p. 211 (230).
- ⁵ LEHMBRUCH, Gerhard. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 2ª ed. Kohlhammer: Stuttgart, 1998. p. 197.
- ⁶ Termo comumente utilizado na Ciência Política alemã para denominar os grandes partidos tradicionais do pós-guerra, CDU/CSU e SPD. Devido à especificidade do termo, optou-se por mantê-lo no original.
- ⁷ SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems*. Cambridge University Press 1976.
- ⁸ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1995. p. 5.

- ⁹ HARMEL, Robert; JANDA, Kenneth. An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. *JTP*, 1994. p. 259.
- ¹⁰ WIESENDAHL, Elmar. *Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung*. Opladen, 1980. p. 103 e seguinte., 108 e seguintes.
- ¹¹ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1995. p. 5.
- ¹² KOOLE, Ruud. Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party. *Party Politics*, 1996. p. 507 (520).
- ¹³ SCHMITT, Hermann; HOLMBERG. Parties in Decline? In: KLINGEMANN, Hans-Dieter; FUCHS, Dieter (org.). *Citizens and the State*. Oxford University Press, 1995. p. 95 (110).
- ¹⁴ NOHLEN, Dieter. Wahlsystemkontroversen. In: GALLUS, A.; SCHUBERT, Th.; THIEME, T. (ed). *Festschrift für Eckhard Jesse*. Baden-Baden: Nomos, 2013. p. 263 (275 e seguintes).
- ¹⁵ SHUGART, Matthew S. Comparative Electoral Systems Research. In: GALLAGHER; MITCHELL (org.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, 2008. p. 25 (25 e seguinte).
- ¹⁶ SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press, 1994, p. 36.
- ¹⁷ NOHLEN, Dieter. Elections and Electoral systems. In: NOHLEN, DIETER; STÖVER, Philip (org.). *Elections in Europe: A Data Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1 (56).
- ¹⁸ Nohlen (n.r. 13). p. 279.
- ¹⁹ PILON, Dennis. *Wrestling with Democracy: Voting Systems as Politics in the Twentieth Century West*. Toronto: University of Toronto Press, 2013. p. 232.
- ²⁰ MAIR, Peter. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press, 1997. p. 212.
- ²¹ BOLL, Friedhelm Boll. Entwicklung der Medienbeteiligung politischer Parteien am Beispiel der SPD. ". In: MORLOK, Martin; VON ALEMANN, Ulrich; MERTEN, Heike (org.) *Gemeinwohl und politische Parteien*. Nomos: Baden-Baden, 2008. p. 15 (25).
- ²² SADOWSKI, Antje. Von der visuellen zur virtuellen Partei. *MIP 2008/2009*. p. 60 (66).
- ²³ VON ALEMANN, Ulrich. *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Springer, 2000. p. 102.
- ²⁴ SARTORI, Giovanni (idem n.r. 6).
- ²⁵ ESAIASSON, Peter; HOLMBERG, Sören. *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth, 1996.
- ²⁶ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter Mair. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1994.
- ²⁷ BARNES, Samuel H. Party Democracy and the Logic of Collective Action. In: CROTTY, William J. (org.), *Approaches to the Study of Party Organization*. Boston: Allyn and Bacon, 1968. p. 103 (121).

- ²⁸ HÖHNE, Benjamin Höhne. Parteienfamilien als Ideal und Realmodell: politikwissenschaftlicher Anachronismus oder Forschungsansatz der Zukunft? In: JUN, Uwe; HÖHNE, Benjamin (org.). *Parteienfamilien: identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?* Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich, 2012. p. 9 (24).
- ²⁹ ARZHEIMER, Kai. *Politikverdrossenheit*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. 2002. p. 296 e seguinte.
- ³⁰ . Keine Parteienverdrossenheit, aber Parteienkritik. Die Bürgerorientierungen gegenüber den Bundestagsparteien. In: NIEDERMEYER, Oskar; HÖHNE, Benjamin; JUN, Uwe (org.). *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*. Wiesbaden: Springer Verlag, 2013. p. 45 (61).
- ³¹ WIESENDAHL, Elmar. Restlaufzeiten der Parteiendemokratie. In: NIEDERMEYER, Oskar; HÖHNE, Benjamin; JUN, Uwe (org.). *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*. Wiesbaden: Springer Verlag, 2013. p. 9 (37).
- ³² VON BEYME, Klaus. *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000; GEHNE, David H.; SPIER, Tim (org.). *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann*. Wiesbaden: VS Verlag, 2010.
- ³³ BIEHL, Heiko Biehl. Noch vertrauenswürdig? Konzept und Empirie des gesellschaftlichen Vertrauens in politische Parteien. NIEDERMEYER, Oskar; HÖHNE, Benjamin; JUN, Uwe (org.). *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*. Wiesbaden: Springer Verlag, 2013. p. 67 (78).
- ³⁴ HOFFMANN, Hanna/ROSAR, Ulrich Rosar. Ist die Veröffentlichung von Vorwahlumfragen schädlich für kleinere Parteien? *MIP 2013*. p. 83 (91).
- ³⁵ LEGGEWIE, Claus. Nicht rechts, nicht links – aber radikal. Libertarianism diesseits und jenseits des Atlantiks. In: GALLUS, A.; SCHUBERT, Th.; THIEME, T. (ed.). *Festschrift für Eckhard Jesse*. Baden-Baden: Nomos, 2013. p. 127 (140).
- ³⁶ JASCHKE, Hans-Gerd Jaschke. *Politischer Extremismus*. Wiesbaden: VS Verlag, 2006. p. 131.
- ³⁷ KLINGEMANN, Hans-Dieter. Research into Right-Wing Radicalism, Patterns of Prejudice 2 (3/1968).
- ³⁸ MUDDE, Cas Mudde. The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy. *WEP 2010*. p. 1167 (1179).
- ³⁹ STOCKEMER, Daniel; SCRUGGS, Lyle Scruggs; LAMONTAGNE, Bernadette. Bribes and Ballots. The Impact of Corruption on Voter Turnout in Democracies. *IPSR 2011*. p. 74 (84).
- ⁴⁰ DE KOSTER, Willem; ACHTENBERG, Peter; VAN DER WAAL, Jeroen. The New Right and the Welfare State: On the electoral relevance of welfare chauvinism and welfare populism in the Netherlands. *IPSR 2012*. p. 3 (15).
- ⁴¹ MORLOK, Martin; PONGUTKE, Thomas; WALTHER, Jens. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften aus parteienwissenschaftlicher Perspektive. In: MORLOK, Martin; PONGUTKE, Thomas; WALTHER, Jens (org.). *Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2012. 9 (18).
- ⁴² SAVELLI, Giulio. *Che cosa vuole la lega?* Longaneisi, 1992. p. 170.

- ⁴³ SCHMITTER, Philippe Schmitter. Critical Reflections on the Functions of Political Parties and their Performance in Neo-Democracies. In: MERKEL, Wolfgang/BUSCH, Andreas (org.). *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*. Suhrkamp, 1999. p. 475.
- ⁴⁴ BADURA, Peter; DREIER, Horst (org.). *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.
- ⁴⁵ VON BEYME, Klaus. Das Bundesverfassungsgericht aus der Sicht der Politik- und Gesellschaftswissenschaften. In: BADURA, Peter; DREIER, Horst (org.). *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001, vol. I. p. 493 (504).
- ⁴⁶ GROH, Kathrin. Parteienstaat? Ein deutsch-französischer Vergleich. In: KAISER, Anna-Bettina (org.). *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*. Baden- Baden: Nomos, 2013. p. 115 (115).
- ⁴⁷ LEIBHOLZ, Gerhard. *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*. Berlin: Walter Schmitt 3.ed., 1966. p. 91.
- ⁴⁸ LEIBHOLZ, Gerhard (n.r. 46). p. 104.
- ⁴⁹ LEIBHOLZ, Gerhard (n.r. 46). p. 266 e seguinte.
- ⁵⁰ HENNIS, Wilhelm. *Auf dem Weg in den Parteienstaat*, Ditzingen: Reclam, 1998. p. 82, 86 e seguinte.
- ⁵¹ BVerfGE 85, p. 264.
- ⁵² BT-Drucks. 17/3610, 3/11/2010; KAUFHOLD, Ann-Katrin. Parteienfinanzierung als Regel/Ausnahme-Entscheidung. Die strukturelle Prägung der staatlichen Parteienfinanzierung durch Gerhard Leibholz. In: KAISER, Anna-Bettina (org.). *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*. Baden- Baden: Nomos, 2013. p. 141 (143).
- ⁵³ HUBER, Peter M. Parteien in der Demokratie. In: BADURA, Peter; DREIER, Horst (org.) *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001. vol. II, p. 609 (625).
- ⁵⁴ VON ARNIM, Hans H. *Politische Parteien im Wandel: Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien und was daraus folgt*. Berlin: Duncker & Humblot, 2011.
- ⁵⁵ POGUNTKE, Thomas. *Parteiorganisation im Wandel: Gesellschaftliche Verankerung und Organisatorische Anpassung im Europäischen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000. p. 17.
- ⁵⁶ KATZ, Richard; MAIR, Peter (n.r. 7), p. 15.
- ⁵⁷ POGUNTKE, Thomas (n.r. 54). p. 266.
- ⁵⁸ POGUNTKE, Thomas (n.r. 54), p. 268.
- ⁵⁹ GRIMM, Dieter. Parlament und Parteien. In: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (org.). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. De Gruyter, 1989. p. 199 (199 e seguintes).
- ⁶⁰ MORLOK, Martin; POGUNTKE, Thomas; WALTHER, Jens (org.) (n.r. 40). p. 18.
- ⁶¹ BVerfGE 60, 53 (67); 57, 295 (320); 83, 238 (333).
- ⁶² ESAIASSON, Peter; HOLMBERG, Sören (n.r. 24).
- ⁶³ HARMEL, Robert; JANDA, Kenneth (n.r. 8). p. 280.

- ⁶⁴ WILSON, Frank L. Sources of Party Transformation: The Case of France. In: MERKL, Peter H. (org.). *Western European Party Systems: Trends and Prospects*. New York: Free Press, 1980. p. 526 (544).
- ⁶⁵ Political Parties and Hard Choices. In: STRØM, Kaare /MÜLLER, Wolfgang C. (org.). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 1 (6 e seguinte).
- ⁶⁶ cf. VON BEYME, Klaus. *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1999. p. 360.
- ⁶⁷ LAWSON, Kay (org.). *How Political Parties Work*. Westport CT: Praeger, 1994. p. 300.
- ⁶⁸ FISCHER, Jörn; DOWDING, Keith; DUMONT, Patrick Dumont. The duration and durability of cabinet ministers. *IPSR* 2012. p. 505 (514).
- ⁶⁹ BELLAMY, Richard. *Democracy, Compromise and the Representation Paradox: Coalition Government and Political Integrity, Government and Opposition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 441 (480).
- ⁷⁰ HARMEL, Robert; JANDA, Kenneth (n.r. 8). p. 268.
- ⁷¹ APPLETON, Andrew M.; WARD, Daniel S. Party Response to Environmental Change: A Model of Organizational Innovation. *Party Politics*. 1997. p. 341 (348).
- ⁷² HARMEL, Robert; JANDA, Kenneth (n.r. 8).
- ⁷³ EPPSTEIN, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger, 1992. 2. ed. p. 201.
- ⁷⁴ BILLE, Lars. Leadership Change and Party Change. The Case of the Danish Social Democratic Party. 1960-1995. *Party Politics* 1997. p. 379 (388).
- ⁷⁵ STRØM, Kaare. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *AJPS* 1990. p. 565.
- ⁷⁶ SONDERMANN, Bernd. *Parteienfamilie ohne Zusammenhalt? Programmatische Gegenreden von CDU, CDA und Tories auf die neue Sozialdemokratie*. Frankfurt am Main/Berlin/Berna/Bruxelas/New York/Oxford/Viena: Peter Lang Verlag, 2006. p. 363.

O status constitucional dos partidos políticos na República de Weimar*

Horst Dreier

Tradução Peter Naumann

A. O diagnóstico conhecido

Cada palestrante, ao qual se concede meia hora para expor seu tema, tem boas razões para queixar-se da exiguidade do tempo, excessiva diante da multiplicidade dos aspectos, da profundidade dos problemas e da plethora, para não dizer do peso opressivo do material transbordante. Seria, pois, imperioso concentrar-se no mínimo absolutamente necessário, omitir de coração partido muitas ideias, na certeza de que alguns aspectos de essencial importância só poderiam ser delineados com toda a brevidade.

Hoje – e no meu caso – isso poderia ser diferente. Afinal de contas, não chega a ser um lugar-comum para esta plateia, que não consigamos relatar muito sobre partidos políticos na República de Weimar, do ponto de vista do direito constitucional. Apresento, portanto, um rápido resumo do diagnóstico conhecido – muitas vezes recapitulado – de três pontos que parecem dizer tudo o que é essencial.

Em primeiro lugar, a Constituição de Weimar não contém nenhuma menção positiva aos partidos políticos, no tocante a sua importância para uma ordem democrática. Os partidos foram mencionados somente em uma passagem, mas com viés claramente pejorativo. Assim, o Art. 130 da Constituição de Weimar consignou, em seu parágrafo inicial, que “Os funcionários públicos são servidores da coletividade, não de um partido”.

* Foi preservado o estilo de palestra. As abonações restringem-se ao mínimo.

A Constituição fazia menção, portanto, aos partidos políticos, nas palavras de uma expressão muito citada da época, “de modo característico apenas com um gesto negativo, sinalizador da mais fria e áspera rejeição imaginável”¹.

Em segundo lugar, tal ignorância diante dos partidos políticos foi descrita cientificamente por ninguém menos do que Heinrich Triepel, que formulou, em contribuição à história da evolução dos partidos políticos, aduzida até os dias atuais, uma espécie de lei de quatro fases² :

1. a fase primeira, do combate;
2. a fase segunda, do desconhecimento;
3. a fase terceira, do reconhecimento; e
4. a quarta fase, a da incorporação na Constituição. Esse último item foi expressamente rechaçado por Triepel, que depositou suas esperanças em “forças formadoras da comunidade [*Gemeinschaft*]”, difusas, em “formas orgânicas” amorfas ou em um “organismo genuíno” do povo³.

De constitutione lata, Triepel classificou os partidos como fenômenos extraconstitucionais, cuja influência, “vista da perspectiva do direito”, restringir-se-ia a “manifestações não vinculantes e incompetentes de um corpo social estranho ao organismo do Estado”.⁴

Em terceiro e último lugar também não poderíamos, diante disso, esperar ajuda enérgica do Judiciário, uma vez que a República de Weimar – como sempre somos obrigados a ouvir e ler – não conhecia uma jurisdição constitucional com eficácia prática, de qualquer modo não uma jurisdição constitucional digna de menção⁵.

Quão diferente - e maravilhosa - é, em contrapartida e uma vez mais, a situação sob o império da Lei Fundamental! Aqui o Art. 21 da Lei Fundamental não apenas toma conhecimento da existência dos partidos, mas atribui-lhes um papel positivo e prescreve-lhes – eis a diferença mais importante com relação a outras associações – uma estrutura interna democrática. A bibliografia sobre essa determinação específica da Constituição, como também sobre a democracia do Estado partidocrático [*Parteienstaat*], é praticamente ilimitada e ressalta, em geral, o papel fundante dos partidos políticos, em princípio aceito – o que, de nenhum modo, implica a recepção acrítica da sua influência expansiva.

Instituições de pesquisa como o PRuF (*Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung* [Instituto de Direito Alemão e Internacional dos Partidos e Pesquisa sobre Partidos]) provavelmente teriam sido percebidos como exóticos na Alemanha weimariana.

Para finalizar, também – e justamente – o Tribunal Constitucional Federal sempre ressaltou o significado e a indispensabilidade dos partidos políticos, desenvolvendo essa tese de modo extremamente diferenciado em uma jurisprudência rica, embora nem sempre retilínea⁶.

Afinal, todos conhecemos a citação, segundo a qual as “representações populares das constituições da Idade Moderna” [...] pressupõem “a existência de partidos”, a “realização da eleição não pode ser imaginada sem eles” e eles “estão vocacionados à participação na formação da vontade política [*staatliche Willensbildung*]”⁷.

Aqui, porém, chegamos ao ponto em que uma pausa seria desejável, para questionar a maneira como a história costuma ser contada. Afinal de contas, as palavras recém-citadas provêm de uma sentença datada de 17 de dezembro de 1927⁸.

Tal sentença foi proferida pelo Tribunal de Estado do *Reich* [*Staatsgerichtshof*], que, nesse dia, respondeu afirmativamente, em uma série de três decisões paralelas, à pergunta sobre a legitimidade ativa [*Parteifähigkeit*] de partidos políticos no sentido do Art. 19 da Constituição de Weimar, com as considerações insinuadas, inaugurando assim uma práxis jurisprudencial, confirmada e consolidada nos anos seguintes. Justamente isso lança uma luz distinta sobre o diagnóstico inicial, fazendo com que uma segunda apreciação se afigure imperiosa.

B. Uma segunda apreciação: contribuição à correção da imagem familiar

I. Jurisprudência

O referido Art. 19 da Constituição de Weimar cumpriu modelarmente a conhecida exigência de que as regulamentações de uma constituição devem ser breves e obscuras. Na parte atinente à nossa pergunta, ele reza: “Litígios constitucionais em um estado [da federação], no qual inexistente tribunal que os dirima, [...] serão decididos pelo Tribunal de Estado do *Deutsches Reich* [nome oficial da Alemanha], em resposta a um pedido de uma parte litigante”⁹. Tal formulação era breve e obscura, pois as questões essenciais de conteúdo remanesciam sem resposta. Claro era apenas que essa norma permitia deixar ao Tribunal de Estado a competência para dirimir litígios constitucionais estaduais, contanto que esse estado não possuísse nenhum tribunal para tal fim. Tais tribunais constitucionais estaduais existiam apenas em poucos casos, entre os quais o mais proeminente era naturalmente o da Baviera. Na Prússia, mas também em Baden, Bremen, Hamburgo, na Saxônia e em Württemberg, bem como em outros estados, os conflitos sobre a

interpretação e aplicação das constituições eram confiados, em grau digno de menção, ao Tribunal de Estado do *Deutsches Reich*.

Faltava, sobretudo, clareza acerca de quem estava legitimado a submeter ao tribunal quais questões eram pertinentes para fins de uma decisão. O Art. 19 fazia menção apenas genérica às “partes litigantes”, deixando sem nenhuma resposta as perguntas relativas ao que, afinal de contas, significava a expressão “litígios constitucionais” e quem tinha legitimidade ativa para apresentar um pedido em processo de tal natureza.

A doutrina lidou de modo correspondentemente tentativo com essa norma de todo nova. Nessa direção, o Tribunal de Estado revelou-se extraordinariamente generoso na definição dos órgãos dotados de legitimidade ativa, ampliando, com isso, sem cessar suas próprias competências. O Tribunal contabilizou, entre as partes litigantes, não apenas os parlamentos e governos estaduais, mas também as bancadas e comissões parlamentares, inclusive comunidades e igrejas estaduais – e, sobretudo, os partidos políticos, que nos interessam aqui¹⁰. A esse respeito o Tribunal de Estado defendeu, em jurisprudência constante, a seguinte posição:

“A sua legitimidade ativa em litígios dessa natureza se assenta [...] no fato de elas pertencerem à representação popular e serem vocacionadas à participação na formação da vontade política [*staatliche Willensbildung*]. Ocorre, porém, que as representações populares das constituições da Idade Moderna pressupõem a existência de partidos. A realização de eleições de representantes do povo não pode ser imaginada sem eles. Isso vale especialmente na representação proporcional, introduzida pela Constituição do *Reich* [i.e., pela Constituição de Weimar] também para a eleição dos representantes do povo (Art. 17). Ela é [...] genericamente impossível sem a coatuação de partidos organizados. Com elas conta também a legislação, que dispõe em pormenores sobre a representação proporcional. [...] Dessa relação estreita, reconhecida por lei, entre os partidos e o procedimento de implementação da representação proporcional, aliado ao grande e justificado interesse que os partidos têm por esse sistema eleitoral, deve-se inferir que os partidos políticos podem apresentar petições ao Tribunal de Estado em litígios constitucionais, cujo objeto é o direito eleitoral”¹¹.

O Tribunal de Estado de Württemberg preceituou, posteriormente, que os partidos políticos seriam “de acordo com o sistema eleitoral atual, os fundamentos dos partidos e da Constituição”¹².

A legitimidade ativa abrangia sobretudo os seguintes grupos de casos: (1) litígios constitucionais sobre a interpretação e aplicação da

legislação eleitoral¹³ (2) controle das normas em leis eleitorais¹⁴ (3) litígios sobre a constitucionalidade da fiscalização das eleições.¹⁵ Finalmente, (4) o Tribunal do Estado de Württemberg equiparou a participação em plebiscitos e referendos [*Volksabstimmungen*] às eleições de representantes do povo, confirmando também, nessa medida, a legitimidade ativa de partidos políticos.¹⁶

Mais uma vez, o Tribunal de Estado delimitou amplamente o espectro dos partidos com legitimidade ativa: não apenas os partidos, cuja organização abrangia todo o território alemão ou todo um estado da federação, mas, em determinados casos, também organizações de nível hierárquico inferior, que poderiam também apelar ao tribunal. Além disso, inexistia a restrição a partidos já representados na Dieta [*Reichstag*] ou nos parlamentos estaduais. Os partidos, nomeadamente os pequenos, fizeram uso intenso das possibilidades que lhes tinham sido concedidas.

Quanto ao conteúdo, a jurisprudência do Tribunal de Estado caracterizava-se por uma simpatia explícita para com as minorias. O Tribunal protegia com rigor sobretudo os pequenos partidos contra discriminações e complicações, capazes de impedir sua participação em eleições.

Para tanto, revogou uma série de leis estaduais, que pretendiam contra-arrestar a formação de novos partidos nancicos - p.ex., “exigindo de partidos sem representação parlamentar um número maior de assinaturas por ocasião da apresentação de indicações de candidatos a mandatos eleitorais e o pagamento de montantes consideráveis, a título de caução”¹⁷.

Disso beneficiou-se, não em último lugar, o Partido Nazista [Partido Nacional socialista dos Trabalhadores Alemães, da sigla alemã NSDAP]. Anos mais tarde, isso rendeu ao Tribunal o comentário maliciosamente zombeteiro de Hans-Heinrich Lammers, que, desde 1928, editava a coletânea de decisões do Tribunal de Estado, juntamente com o ex-presidente do tribunal Walter Simons. Os primeiros cinco volumes foram publicados entre 1929 e 1933¹⁸. A eles seguiu-se um sexto volume em 1939 – graças, por assim dizer, ao muitas vezes invocado espírito ordeiro dos alemães¹⁹.

Esse sexto volume continha algumas decisões sobre o mérito de causas, proferidas entre outubro de 1932 e fevereiro de 1933, listando quase que somente os “litígios pendentes no Tribunal de Estado do *Deutsches Reich*, dirimidos no âmbito extraprocessual”. O artifício escondia, naturalmente, a sincronização [*Gleichschaltung*] do *Reich* e dos estados [*Länder*], com a conseqüente neutralização dos partidos políticos. Entrementes, no prefácio de 30 de abril de 1939, Lammers, Chefe da Chancelaria do *Reich*, aproveitou a ocasião para chamar a atenção para o seguinte fato:

“[Não se pode ignorar] que ao Tribunal de Estado do *Deutsches Reich* – não importa quão surpreendente isso se afigure à primeira vista – pois acumulou certo mérito também do ponto de vista do NSDAP [Partido Nazista], levando *ad absurdum* o contrassenso do rígido ‘direito da representação proporcional’ da Constituição de Weimar, mediante uma interpretação metuculosa das competentes disposições constitucionais. [...] Sob vários aspectos, a jurisprudência do Tribunal de Estado do *Deutsches Reich* deu aqui, na medida das suas possibilidades, sua contribuição à participação do NSDAP, enquanto partido político, nos conflitos eleitorais e, por conseguinte, ao surto de crescimento do NSDAP, resultante desses múltiplos embates eleitorais [...]”²⁰

Bem, esta não é a verdade inteira, se considerarmos que o Tribunal de Estado do *Deutsches Reich* redirecionou, de modo notável, em 1930, sua jurisprudência. Na pauta, estava então uma disposição impugnada da Lei Eleitoral Prussiana, cujo objeto era o cálculo da destinação dos votos residuais. Tivesse o tribunal decidido nessa causa em favor do autor da ação, o *Völkisch-Nationaler Block* [partido de extrema direita], na esteira da sua jurisprudência até esse momento, a decisão teria selado o fim da coalizão weimariana na Prússia.

A virada custou ao Tribunal a esperável acusação de ter decidido segundo critérios de oportunidade política, o que fez com que se tornasse “politicamente suspeito”²¹. Mas não importa qual interpretação dos princípios do direito eleitoral, contemplados no Art. 17 da Constituição de Weimar era a correta: se a antiga, rígida, ou a moderna, flexível.

De qualquer modo, o Tribunal de Estado do *Deutsches Reich* reconheceu, na sua jurisprudência, consistente no seu cerne, os partidos políticos como fatores decisivos da vida constitucional, proporcionando-lhes possibilidades processuais de longo alcance, com vistas à imposição de seus interesses.

Mencione-se aqui marginalmente – e à guisa de esclarecimento – que a narrativa, segundo a qual a República de Weimar teria soçobrado por causa da atomização dos partidos políticos, naturalmente não passa de um conto de carochinha, já bastante antigo. Nem por uma cláusula de barreira de 10%, os grandes blocos inimigos da república, tanto à esquerda quanto à direita, poderiam ser impedidos quanto a seu ingresso na Dieta.²²

II. Normas jurídicas positivas

De resto, o Tribunal de Estado do *Deutsches Reich*, no seu empenho em valorizar os partidos políticos, não precisou apoiar-se em construções distantes da realidade, direcionadas para a construção de uma teoria do Estado partidocrático deste ou daquele perfil. Muito pelo

contrário, ele pôde aduzir uma série de disposições concretas, que expressavam a função e o significado de partidos políticos no direito vigente.

Assim, a tese de que o direito constitucional positivo ignorou completamente os partidos também é improcedente em termos tão genéricos. Se incluirmos no direito constitucional regulamentações – como as leis eleitorais e os regimentos internos dos parlamentos – encontraremos muitos outros casos.

Para citar um exemplo, a Lei da Eleição para a Dieta ainda dispunha, na sua primeira versão, que a menção de um partido na cédula de voto era irrelevante, enquanto mais tarde a indicação da filiação a um partido passou a ser obrigatória²³.

Além disso, os partidos foram mencionados explicitamente nas constituições de alguns estados, à diferença da Constituição de Weimar, e isso – como era de se esperar – em conexão com as prescrições para as eleições, com as eleições para o próprio parlamento estadual, ou, ainda, com as votações dentro do parlamento estadual.

Assim, o § 25 da Constituição do Estado de Baden, de março de 1919, dispôs que “cada partido ou grupo de eleitores” teria direito a enviar ao parlamento estadual um deputado para cada mil votos. A norma do § 6 da Constituição do estado da Turíngia continha uma disposição paralela. O § 23 da Constituição da Cidade Livre Hanseática de Bremen, de maio de 1920, regulamentou a eleição do governo e dispôs que nela deveriam “ser levados em consideração os grupos e os partidos representados em Bremen, de acordo com o seu tamanho”. O § 7 da Lei Fundamental [Constituição] Provisória para o Estado Livre da Baviera, de fevereiro de 1919, dispôs que os partidos, aos quais os requerentes estivessem filiados, fossem representados nas comissões parlamentares de inquérito.²⁴

Além disso, a Ciência Jurídica consignava – em termos bem genéricos e com referência ao plano da Constituição de Weimar – como opinião predominante o entendimento de que as bancadas deveriam ser vistas como “membros orgânicos do parlamento”²⁵, estando assim, de certo modo, incluídas no Direito de Estado. Dito isso, passemos agora da jurisprudência à doutrina.

III. Doutrina

Também na doutrina, a discussão de nenhum modo era inteiramente influenciada pela ideia de Heinrich Triepel, referente ao status extraconstitucional dos partidos. Muito pelo contrário, tinham surgido “enfoques numerosos, embora claramente heterogêneos, referentes a uma incorporação positiva dos partidos na argumentação da Teoria do Estado”²⁶.

O grande Manual do Direito Alemão de Estado testemunha isso de

modo impressionante, quando, no que concerne à contribuição sobre “os partidos políticos no sistema do direito constitucional alemão”, adverte com palavras claras contra “a propagação de um sentimento de desprezo pela vida dos partidos, a partir da altivez de um ponto de vista alegadamente suprapartidário”.

Nesse momento, o autor conclama a finalmente abandonar “o jogo de esconde-esconde do Direito de Estado diante dos partidos” e a reconhecer a função fundamental dos partidos políticos na democracia²⁷.

Pois bem, a simples circunstância de que essa contribuição não é de autoria de um especialista em Direito de Estado, mas de um penalista, filósofo do direito e ex-ministro da Justiça (Gustav Radbruch) poderia dar asas à imaginação. Será que a afirmação citada representaria apenas o aparte atrevido de um observador enxerido [*Zaungast*] no Direito de Estado?

Tal hipótese é invalidada pelo fato de Radbruch, de nenhum modo, ser o único jurista a conclamar a valoração positiva dos partidos. Sua crítica sobre a ignorância perante os partidos foi compartilhada por Hugo Preuß. No mesmo volume do mencionado manual, Richard Thoma também frisou que uma democracia fundada no voto popular deveria ser “necessária e, planificadamente, um Estado partidocrático”²⁸.

Em 1922, Thoma já constataria na sua palestra sobre o problema de um direito do controle judicial (a primeiríssima da Associação dos Professores Alemães de Direito de Estado na história da associação):

“Por isso [, no caso da autorregulação democrática] os partidos não são, p.ex., um ‘mal necessário’, mas as organizações sólidas, estruturadas em conformidade com as diretrizes de um partido [*parteimäßig*], constituem um ativo importante da cultura [*Zivilisation*] estatal. Sem os partidos, a democracia moderna e seu sufrágio universal [*Massenwahlrecht*] sequer poderiam existir. A democracia moderna se dissolveria no ar e cambalearia desamparada entre eleições, ao sabor das emoções e do acaso e resoluções e votações parlamentares, se partidos organizados não aglutinassem, ao menos em sólidos blocos de concreto, o conjunto preponderante de areia movediça dos milhões de eleitores.”²⁹

Sete anos mais tarde (1929), Thoma entende os partidos como “as colunas indispensáveis do edifício estatal inteiro, orgânica e livremente resultantes da sociedade”, para continuar em seguida:

“Seus programas, suas personalidades-líderes, sua imprensa, seus financiadores e sua agitação penosa e dispendiosa nas campanhas eleitorais prestam à nação o inestimável serviço de integrar em grupos, capazes de atuar ao menos na maior parte da

areia movediça dos milhões de eleitores. Sem eles, a democracia tornar-se-ia presa fácil da demagogia mais ignóbil e mover-se-ia, cambaleante, ora para um, ora para outro lado, em eleições sem rumo, sujeitas ao acaso.”³⁰

Entre os que reconheciam a relevância dos partidos políticos para a organização de uma ordem incondicionalmente democrática figurava também Hans Nawiasky, que, no seu livro sobre “O futuro dos partidos políticos” (1924) defendera os partidos contra críticas amplamente difundidas, enfatizando justamente, também com vistas à defesa contra concepções alternativas, sua indispensabilidade ao processo político.³¹

Para mencionar ainda duas outras posições: Franz Jerusalem constatou, em 1930, que o Tribunal de Estado do *Reich* teria “reconhecido com razão o princípio do Estado partidocrático como princípio jurídico do atual Direito de Estado”.³² Também corroborando a jurisprudência desse último, Ernst Friesenhahn escreveu dois anos depois, no já mencionado Manual do Direito Alemão de Estado:

“O reconhecimento da legitimidade ativa dos *partidos políticos* é a consequência da instituição do Estado partidocrático, em conformidade com a Constituição. As constituições e as leis eleitorais complementares contam com a existência de partidos políticos e atribuem-lhes funções importantes na formação da representação popular. Em virtude da sua posição nos processos eleitoral e de legislação popular direta [*Volksgesetzgebungsverfahren*], os partidos políticos participam efetivamente da vida constitucional, tendo *por conseguinte* legitimidade ativa.”³³

C. As posições dos Quatro Grandes^{34*}

Decerto mencionamos juristas importantes como Friesenhahn e Jerusalem, Nawiasky e Radbruch, Anschütz e Thoma, Triepel e Preuß, mas não os juristas comumente considerados os mais importantes do período weimariano³⁵: Carl Schmitt, Rudolf Smend, Hermann Heller e Hans Kelsen. O que esses Quatro Grandes da doutrina do Direito de Estado dizem sobre a teoria e a prática dos partidos políticos?

Não admira que Carl Schmitt tenha se pronunciado negativamente. Para mostrar sua concepção contrária aos partidos, com forte viés emocional, basta lançar o olhar sobre as passagens da sua monografia sobre o “Guardião da constituição”, que fazem menção aos partidos. Nessas, aparecem listadas todas as deficiências do “Estado transitório, dominado por uma coalizão partidária”. Se por um lado, Schmitt enaltece as maravilhas dos partidos liberais formados e dominados por notáveis

[*Honoratiorenparteien*] e apresentados como associações livres e fluidas; por outro, rejeita, de plano e horrorizado, a realidade dos partidos políticos enquanto organizações sociais solidamente estruturadas, com uma estrutura interna diferenciada, funcionários próprios, jornais e grupos de apoiadores.³⁶

Na concepção de integração de Rudolf Smend, os partidos (literalmente: as partes) naturalmente estão em situação difícil e, no fundo, não têm um lugar definido. Embora Smend considere o “papel dos partidos na vida política” – e sobretudo as bancadas dominantes nos parlamentos como algo, de certo modo, “inevitável e necessário” – o pensador reage, em última instância, aos correspondentes processos de “proporcionalização’ da vida parlamentar”³⁷ com profundo estranhamento e mesmo com rejeição, percebendo que a vida da constituição “se vê dessarte privada de uma parcela considerável da sua essência”³⁸.

Mais especificamente, Smend identifica na representação proporcional (em oposição ao escrutínio majoritário) “a perda de um peculiar momento da dialética criativa na política”³⁹. Na sua visão, a representação proporcional acarreta um “esvaziamento político” e a “perda de uma vida política sadia”⁴⁰. Todo o “processo da vida regida pela constituição é reposicionado, [...] com perdas decisivas de valor político-ético para o cidadão individual e de força psicológica sadia para o corpo do Estado na sua totalidade”⁴¹.

Anuente, Smend cita a expressão de Triepel acerca dos partidos enquanto “forças extraconstitucionais”⁴². Tudo somado, o fortalecimento dos partidos políticos afigura-se a Smend como uma história marcada por perdas.

Espantoso também é o fato de, na obra de Hermann Heller, não encontramos nada de mais explícito do que a menção assaz genérica sobre a indispensabilidade dos partidos políticos na representação proporcional.⁴³ Tal menção é complementada pela afirmação de que “o grande, muito ignorado e vilipendiado significado dos partidos políticos na democracia” consiste no seu indispensável efeito mediador, sem o qual a “unidade na multiplicidade” não pode ser concebida.⁴⁴ Considerando o “enfoque a partir de uma ciência da realidade [*Wirklichkeitswissenschaft*], conforme reivindicado por próprio Heller⁴⁵, deveríamos, no fundo, esperar mais, o que, mesmo em sua obra “O desenvolvimento sistemático de uma teoria do partido”, não ocorreu⁴⁶.

O quarto remanescente desse grupo, Hans Kelsen, “o lógico das normas” teria ignorado todas as referências sociais e políticas e criado, segundo o juízo de Smend, uma teoria totalmente apolítica do direito. Kelsen, considerado o pensador mais moderno,⁴⁷ define o parlamentarismo como a “única forma real”, “na qual a ideia da democracia pode

ser cumprida em meio à realidade social do presente”, constituindo-se tal democracia “necessariamente – ou ao menos deveria ser – em um Estado partidocrático”.⁴⁸ Kelsen vai até além da mera análise e constrói, de certo modo, uma ponte na direção da situação constitucional atual, votando explicitamente em favor do ancoramento dos partidos na Constituição e postulando uma regulamentação legal da atuação partidária.

Alguns talvez se surpreendam ao saber que tais considerações sejam encontradas na “Teoria geral do Estado” de 1925. Nesse “grau zero”⁴⁹ da Teoria do Estado, i.e., de uma obra, que, para muitos, se esgota em categorias formais, definições sem substância e invólucros conceituais [*Begriffshülsen*] vazios, Kelsen revela, na seção sobre sistemas eleitorais, a necessidade dos partidos, chegando por fim a uma reflexão espantosamente moderna e antecipadora de posições atuais, no tocante à estrutura interna dos partidos, ao afirmar o seguinte:

“Como, porém, o *partido* é o fundamento do parlamento, formado pela via do voto proporcional, faz-se mister reconhecer como uma das consequências desse sistema de sufrágio, sobretudo do sistema da lista fixa, uma *organização do partido conforme a lei*. Se o partido político se torna um fator decisivo no processo da formação da vontade política, faz sentido regulamentar por lei a organização do partido sob esse ponto de vista, cuidando, mais especificamente, para que o princípio do controle democrático seja preservado no interior do próprio partido e restringindo, na medida do possível, a ditadura dos líderes do partido, tantas vezes lastimada justamente com vistas ao sistema da proporcionalidade.”⁵⁰

Apesar de todos os riscos evidentes de interpretar textos mais antigos à luz de evoluções ocorridas posteriormente, atribuindo-lhes, nessa medida, um sentido anacrônico, tenho a impressão de que aqui a ideia da democracia intrapartidária foi claramente apreendida e formulada.

Talvez essa seja uma modesta contribuição à história das ideias e à história constitucional, no que tange ao Art. 21 da Lei Fundamental, nesse caso especificamente ao Art. 21, § 1, frase 3 da Lei Fundamental, que talvez pudesse ser mencionada em uma nota de rodapé (na terceira edição) do comentário do autor, cujo jubileu ora celebramos.

Considerar-me-ia extraordinariamente feliz, se lograsse oferecer algo de novo com esse pequeno achado, pois tudo o mais se diz naturalmente já se sabe há muito tempo.

Notas

- ¹ WITTMAYER, L. *Die Weimarer Reichsverfassung*. [s.l.]: [s.n.], 1922. p. 64.
- ² TRIEPEL, H. *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. [s.l.]: [s.n.], 1927. p. 8 e seguintes.
- ³ TRIEPEL, H. (nota de rodapé 2). p. 31.
- ⁴ TRIEPEL, H. (nota de rodapé 2). p. 24 e seguinte; na p. 25 o autor afirma que o Estado Partidocrático “não [é] para nós uma grandeza juridicamente reconhecida”.
- ⁵ Sobre essa avaliação falha e sua correção, v. as explicações extensas de DREIER, H. Verfassungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik, In: SIMON, T.; KALIVODA, J. (org.). *Schutz der Verfassung: Normen, Institutionen, Höchst- und Verfassungsgerichte*. [s.l.]: [s.n.], 2014. p. 317.
- ⁶ V. especialmente a esse respeito: HUBER, P. M. Parteien in der Demokratie, In: *FS 50 Jahre BVerfG*. v. 2. 2. ed. [s.l.]: [s.n.], 2001. p. 609; v. também MORLOK, M. in DREIER, H. (org.). *GG-Kommentar*. v. 2. ed. 2006, Art. 21, cota 19 e seguintes, 48 e seguintes, 75 e seguintes, 109 e seguintes, 121 e seguintes.
- ⁷ Para abonar esta citação v. a próxima nota de rodapé.
- ⁸ STAATSGERICHTSHOF (StGH) de 17 de dezembro de 1927, reimpresso em LAMMERS, H.-H.; SIMONS, W. (org.). *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung*. v. 1: 1920-1928. 1929. p. 329 (334); as duas outras decisões encontram-se no mesmo volume na p. 341 (344 e seguintes) e na p. 398 (402 e seguinte).
- ⁹ A respeito do que segue v. a abordagem pormenorizada de DREIER (nota de rodapé 5), p. 344 e seguintes.
- ¹⁰ Pormenores em DREIER, H. (nota de rodapé 5). p. 350 e seguintes, com documentação comprobatória adicional; com relação à doutrina mais antiga, v. e.g. GUSY, C. *Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik*. [s.l.]: [s.n.], 1993. p. 46 e seguintes; sobre a legitimidade ativa de partidos políticos v. ainda MAURER, H. Der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz von Gemeinden, Parteien und Kirchen, In: *FS Starck*. [s.l.]: [s.n.], 2007, p. 335 (336 e seguinte, 342 e seguintes).
- ¹¹ StGH de 17 de dezembro de 1927 (nota de rodapé 8), p. 334.
- ¹² StGH de 30 de março de 1931, reimpresso in: LAMMERS, H.-H.; SIMONS, W. (org.). *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung*. v. 4: com apêndice: Entscheidungen des Reichsfinanzhofs auf Grund Art. 13 Abs. 2 RVVerf u. Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Länder. Entscheidungen aus der Zeit vom 1. Januar 1930 bis 30. September 1931, im Anhang aus der Zeit vom 1. Januar 1931 bis 30. September 1931. [s.l.]: [s.n.], 1932, p. 377 (379 e seguinte).
- ¹³ StGH de 24 de abril de 1931, reimpresso in: LAMMERS, H.-H.; SIMONS, W. (org.). *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*. v. 4. p. 257 (263 e seguinte): “Tal competência deve ser concedida a partidos políticos com fundamento na jurisprudência, contanto se trate, como aqui, de litígios constitucionais referentes ao direito eleitoral”.

¹⁴ StGH de 21 de novembro de 1931, reimpresso in: LAMMERS, H. -H.; SIMONS, W. (org.). *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*. v. 4. p. 147 (152): “Dessarte os dois requerentes mencionados teriam, apesar de não atingirem o número de distribuição, conquistado um assento, respectivamente, se isso não tivesse sido impedido pelo § 13 al. 3. Com isso a prescrição lhes acarreta um prejuízo, de modo que eles podem pleitear a declaração da sua inconstitucionalidade. ” V. também StGH de 22 de setembro de 1931, *ibid.* p. 341 (346).

¹⁵ StGH de 17 de fevereiro de 1930, reimpresso in: LAMMERS, H. -H.; SIMONS, W. (org.). *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*. v. 4. p. 131 (135); mais nitidamente ainda in: StGH de 24 de junho de 1930, *ibid.* p. 225 (226), sumário dos princípios diretrizes da sentença 3 e p. 229 e seguinte: “Partidos políticos não têm apenas competência para invocar o Tribunal de Estado do Reich em litígios sobre a vigência de prescrições sobre eleições, plebiscitos e referendos, mas também quando contestam a constitucionalidade da fiscalização da eleição.” V. além disso *ibid.* p. 229 e seguinte: “Para casos referentes à constitucionalidade contestada de leis eleitorais, tal competência é atribuída aos partidos políticos pela jurisprudência estabelecida; [...] Mas então também não se lhes pode, por conseguinte, negá-la no caso presente. O interesse jurídico dos eleitores agrupados nos partidos políticos estende-se em igual medida à realização da eleição no âmbito de leis vigentes e à constitucionalidade da fiscalização do resultado da eleição. Do contrário, a primeira competência perderia seu valor em grau maior ou menor.”

¹⁶ StGH de 19 de dezembro de 1929, reimpresso in: LAMMERS, H. -H.; SIMONS, W. (org.). *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung*. v. 2: Entscheidungen aus dem Jahre 1929. 1930, p. 80 (89): “Mas a legitimidade ativa da requerente deve ser reconhecida, pois o Partido Popular Nacional Alemão [*Deutschnationale Volkspartei*] é co-patrocinador da iniciativa popular e nessa condição tem um interesse justificado na sua realização sem qualquer impedimento. Em litígios constitucionais na esteira de eleições os partidos políticos podem invocar o Tribunal de Estado [...]. Para o tribunal constitucional as eleições dos representantes do povo devem ser equiparadas às votações do povo, nas quais este não manifesta a sua vontade apenas de forma indireta, como nas eleições dos seus representantes, mas diretamente enquanto titular do poder de Estado. Elas podem igualmente ser realizadas por partidos políticos, de modo que estes devem estar em condições de eliminar obstáculos inconstitucionais porventura advindos.”

¹⁷ WEHLER, W. *Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Die politische Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik*. p. 169; neste lugar (p. 167 e seguintes) uma descrição pormenorizada da jurisprudência, dos seus bastidores e das suas consequências; v. também GUSY, C. *Lehre vom Parteienstaat* (nota de rodapé 10). p. 50 e seguinte, p. 67 e seguintes.

¹⁸ LAMMERS, H. -H.; SIMONS, W. (org.). *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung*. Berlin: [s.n.], 1929 e seguintes. v. 1: Entscheidungen aus den Jahren 1920 bis 1928, 1929; v. 2: Entscheidungen aus dem Jahre 1929. 1930; v. 3: Ergänzungsband mit Abt. C: Entscheidungen des Reichsfinanzhofs auf Grund Art. 13 Abs. 2 RVerf; Abt. D: Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe der Länder, umfasst Entscheidungen aus den Jahren 1920 bis 1930, einschließlich 1931; v. 4: mit Anhang Entscheidungen des Reichsfinanzhofs auf Grund Art. 13 Abs. 2 RVerf u. Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe der Länder, Entscheidungen aus der Zeit vom 1. Januar 1930 bis 30. September 1931, im Anhang aus der Zeit vom 1. Januar 1931 bis 30. September 1931. [s.l.]:

[s.n.], 1932; v. 5: mit Anhang Entscheidungen des Reichsfinanzhofs auf Grund Art. 13 Abs. 2 RVerf u. Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe der Länder, Entscheidungen aus der Zeit vom 1. Oktober 1931 bis 30. September 1932. [s.l.]: [s.n.], 1933.

- ¹⁹ LAMMERS, H.-H.; SIMONS, W. (org.), *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung*. v. 6: mit Anhang Entscheidungen des Reichsfinanzhofs auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Weimarer RVerf u. Entscheidungen der Gerichtshöfe der Länder sowie Zusammenstellung der beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anhängig gewesenen Streitsachen, die außerhalb des Verfahrens ihre Erledigung gefunden haben, Entscheidungen aus der Zeit nach dem 1. Oktober 1932. [s.l.]: [s.n.] 1939.
- ²⁰ LAMMERS, H.-H. Geleitwort, In: Id.; SIMONS, W. (org.), *Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung*. v. 6: mit Anhang Entscheidungen des Reichsfinanzhofs auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Weimarer RVerf u. Entscheidungen der Gerichtshöfe der Länder sowie Zusammenstellung der beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anhängig gewesenen Streitsachen, die außerhalb des Verfahrens ihre Erledigung gefunden haben, Entscheidungen aus der Zeit nach dem 1. Oktober 1932. [s.l.]: [s.n.], 1939. p. VII e seguintes (IX).
- ²¹ WEHLER, W. (nota de rodapé 17). p. 171; nesse lugar na p. 171 e seguintes mais uma vez uma descrição instrutiva dos acontecimentos.
- ²² V. POSCHER, R. Das Weimarer Wahlrechtsgespenst, In: GUSY, C. (org.) *Weimars lange Schatten- „Weimar“ als Argument nach 1945*. [s.l.]: [s.n.], 2003. p. 256 (266 e seguintes).
- ²³ GUSY, C. *Die Weimarer Reichsverfassung* [s.l.]: [s.n.], 1997. p. 121.
- ²⁴ As disposições são citadas de acordo com a sua reimpressão in: WITTRECK, F. (org.) *Weimarer Landesverfassungen*. [s.l.]: [s.n.], 2004. p. 84 (Estado de Baden), 642 (Estado da Turíngia), 173 (Cidade-Estado de Bremen) e 510 (Estado da Saxônia).
- ²⁵ ANSCHÜTZ, G. *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*. 14. ed. [s.l.]: [s.n.], 1933, Art. 36 nota de rodapé 2 (p. 228).
- ²⁶ GUSY, C. „Vergangenheitsrechtsprechung“: Die Weimarer Reichsverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, In: *ZNR 26* (2004). p. 62 (76); v. a respeito de alguns autores, também mencionados a seguir: GUSY, C. (nota de rodapé 10). p. 58 e seguintes.; GROH, K. *Demokratische Staatsrechtslehrer in der Weimarer Republik* [s.l.]: [s.n.], 2010. p. 218 e seguintes.
- ²⁷ RADBRUCH, G. Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, In: ANSCHÜTZ, G.; THOMA, R. (org.) *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. v. 1 [s.l.]: [s.n.], 1930, § 25. p. 285 (289 e seguinte).
- ²⁸ THOMA, R. Das Reich als Demokratie, In: ANSCHÜTZ, G.; THOMA, R. (org.) *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. v. 1 [s.l.]: [s.n.], 1930, § 16. p. 186 (190); reimpresso também in: Id. *Rechtsstaat - Demokratie - Grundrechte*. Editado e prefaciado por Horst Dreier. [s.l.]: [s.n.], 2008. p. 282 (287).
- ²⁹ THOMA, R. *Das richterliche Prüfungsrecht* (1922), in: Id. *Rechtsstaat - Demokratie - Grundrechte*. Editado e prefaciado por Horst Dreier. [s.l.]: [s.n.], 2008. p. 76 (118 e seguinte).

- ³⁰ THOMA, R. Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus (1929), in: Id. Rechtsstaat - Demokratie - Grundrechte. Editado e prefaciado por Horst Dreier. [s.l.]: [s.n.], 2008. p. 231 (237 e seguinte)
- ³¹ NAWIASKY, H. *Die Zukunft der politischen Parteien* [s.l.]: [s.n.], 1924. p. 9 e seguintes. Nawiasky anotou, entre outros tópicos, como resultado mais importante: "Pois os partidos são [...] um fenômeno necessário do processo vital da sociedade" - pois não são nada mais do que o princípio de organização da sociedade humana com referência a um determinado âmbito da vida intelectual." (p. 22).
- ³² JERUSALEM, F. *Die Staatsgerichtsbarkeit*. [s.l.]: [s.n.], 1930. p. 119 e seguinte.
- ³³ FRIESENHAHN, E. Die Staatsgerichtsbarkeit, In: ANSCHÜTZ, G.; THOMA, R. (org.). *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. v. 2 [s.l.]: [s.n.], 1932, § 98. p. 523 (537; itálicos no original, H.D.).
- ³⁴ A expressão provavelmente remete ao romance policial de Agatha Christie, *The Big Four* (1927). [Nota do Tradutor]
- ³⁵ Gerhard Leibholz é um caso à parte. De resto, sua doutrina só foi difundida e recepcionada, na jovem República Federal da Alemanha, depois de 1949, justamente também na jurisprudência inicial do Tribunal Constitucional Federal, do qual Leibholz fez parte. A posição de Leibholz não logra convencer nem nos seus pressupostos nem nas suas consequências. Reportando-se expressamente a Carl Schmitt, Leibholz concebe a representação em termos aristocrático-elitistas: na sua visão, ela remete a "uma esfera de valores idealmente determinada", de modo que só poderes ordenantes providos de autoridade e dignidade (como e.g. a comunidade do povo, o Papa ou um monarca) podem ser representados, mas não interesses econômicos ou sociais (v. LEIBHOLZ, G. *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*. [1929] 3. ed. 1966; reimpressão em 1973 sob o título *Die Repräsentation in der Demokratie*. p. 31 e seguintes, 166 e seguintes); por conseguinte, Leibholz não consegue aceder à posição muito mais realista e convincente, que consiste em compreender justamente a representação parlamentar em um Estado pluralista como representação e reprodução de interesses, atitudes valorativas e compreensões diferentes, que devem ser equilibradas, amiúde em soluções de compromisso. Para ele, partidos políticos são expressão imediata (identitária) da vontade popular, e o Estado Partidocrático moderno, por conseguinte, é o "sucedâneo da democracia direta no Estado moderno de grande extensão territorial [*moderner Flächenstaat*] e uma "forma racionalizada de manifestação da democracia plebiscitária" (LEIBHOLZ, G. *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*. [1952], in: Id. *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. 3. ed. 1967 [nova edição em 1974]. p. 78 (93 e seguinte). Tal posição ignora que os partidos não dispõem do monopólio absoluto da formação da vontade política; há múltiplas ações, articulações e assimilações antes e ao lado dos partidos (organizações de interesses e associações, movimentos sociais, iniciativas de cidadãos, a sociedade civil, bem como, genericamente, o processo múltiplemente estratificado de formação da opinião pública), que, para Leibholz, simplesmente inexistem. A equiparação explícita de eleição e plebiscito, identificável em Leibholz (ibid. p. 104) ignora também que o eleitor, ao dar o seu voto, não toma nenhuma decisão de mérito fixa, em termos de democracia direta, mas dá aos partidos governantes um voto de confiança com frequência muito vago, temporalmente limitado, para que configurem o processo político em nome do povo. Por fim, Leibholz viu o mandato representativo [*freies Mandat*] em oposição estrita ao vínculo partidocrático do representante eleito, reconhecendo nele um resquício anacrônico do finado

parlamentarismo de notáveis [*Honoratioren-Parlamentarismus*] (LEIBHOLZ, G. *Parteienstaat und repräsentative Demokratie*, in: DVBl. 1951, p. 1 [6 e seguintes]). Desconsidera assim que somente o mandato representativo do parlamentar individual assegura a possibilidade de uma representação de todos e a vinculação também dos parlamentares vencidos pelo voto da maioria, garante a livre comunicação, o processamento das informações conforme a situação e a elaboração flexível de resoluções, bem como não exclui – mas inclui – uma relação de feed-back positivo com os eleitores, pois cria responsabilidade; por fim, o mandato representativo serve à democracia intrapartidária e fortalece a posição do parlamentar na sua própria bancada. Não se trata, portanto, de um resquício supérfluo, mas de um elemento estrutural funcionalmente necessário da democracia parlamentar moderna (pormenores em HOFMANN, H.; DREIER, H. *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*, In: SCHNEIDER, H.-P.; ZEH, W. (org.). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis* [s.l.]: [s.n.], 1989, § 5 cota 38 e seguintes). - Da bibliografia (entrementes) preponderantemente crítica às posições de Leibholz v. HOFMANN, H. *Parlamentarische Repräsentation in der parteienstaatlichen Demokratie* (1985), in: Id. *Recht - Politik - Verfassung* [s.l.]: [s.n.], 1986. p. 249 (254 e seguintes); VOLKMANN, U. *Politische Parteien und öffentliche Leistungen* [s.l.]: [s.n.], 1993. p. 100 e seguintes; LEPSIUS, O. *Staatstheorie und Demokratie* in der Weimarer Republik, In: GUSY, C. (org.). *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik* [s.l.]: [s.n.], 2000. p. 366 (386 e seguintes); v. as contribuições recentíssimas in: KAISER, A-B. (org.). *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz* [s.l.]: [s.n.], 2013.

³⁶ Cf. SCHMITT, C. *Der Hüter der Verfassung*. [s.l.]: [s.n.], 1931. p. 71 e seguintes, 83 e seguintes, 87.

³⁷ SMEND, R. *Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl* (1919), in: Id. *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. 2. ed. 1968. p. 60 (63).

³⁸ SMEND, R. (nota de rodapé 36) p. 63.

³⁹ SMEND, R. (nota de rodapé 36) p. 64.

⁴⁰ SMEND, R. (nota de rodapé 36) p. 65.

⁴¹ SMEND, R. (nota de rodapé 36) p. 66.

⁴² SMEND, R. *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in: Id. *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. 2. ed. [s.l.]: [s.n.], 1968. p. 119 (241).

⁴³ HELLER, H. *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung* (1929), in: Id. *Gesammelte Schriften*. v. 2. 2. ed. 1992. p. 319 (389 e seguinte). De resto, também poderíamos remeter a uma breve resenha de um livro em: Id. *Gesammelte Schriften*. v. 1. 2. ed. 1992. p. 728.

⁴⁴ HELLER, H. *Politische Demokratie und soziale Homogenität* (1928), in: Id. *Gesammelte Schriften*. v. 2. 2. ed. 1992. p. 421 (427).

⁴⁵ V. HELLER, H. *Staatslehre* (1934), in: Id. *Gesammelte Schriften*. v. 3. 2. ed. 1992. p. 79 (130 e seguintes).

⁴⁶ Eis o diagnóstico nessa medida acertado de SONG, S.-Y. *Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik* [s.l.]: [s.n.], 1996. p. 198; em posição crítica das menções mais “fugídias” de Heller, v. PASQUINO, P. *Politische Einheit, Demokratie und Pluralismus. Bemerkungen zu Carl Schmitt, Hermann Heller und Ernst Fraenkel*, in: MÜLLER, C.; STAFF, I. (org.). *Staatslehre in der Weimarer Republik. Hermann Heller zu Ehren* [s.l.]: [s.n.], 1985. p. 114 (122).

⁴⁷ Uma apreciação positiva explícita da modernidade da teoria kelseniana do partido encontra-se em BOLDT, H. *Demokratietheorie zwischen Rousseau und Schumpeter: Bemerkungen zu Hans Kelsens „Vom Wesen und Wert der Demokratie“*, in: FS Wildenmann. [s.l.]: [s.n.], 1986. p. 217 (221).

⁴⁸ As três citações podem ser encontradas em KELSEN, H. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. 2. ed. [s.l.]: [s.n.], 1929. p. 27, 20, 57.

⁴⁹ Assim a (des-)qualificação da parte de SMEND, R. *Verfassung* (nota de rodapé 41), p. 124.

⁵⁰ KELSEN, H. *Allgemeine Staatslehre*. [s.l.]: [s.n.], 1925. p. 351 (itálicos no original. H.D.).



Os partidos
políticos sob
perspectiva teórica

Partidos políticos como atores epistêmicos. Novas perspectivas em economia institucional

Michael Baurmann e Geoffrey Brennan

Tradução Christiano S. do V. Silva e Natalia Taddei

A. Uma visão epistêmica da democracia

A tradição da escolha racional na teoria política (à qual, em larga medida, nos associamos¹) serviu para expor duas questões centrais no desenho das instituições políticas – desafios fundamentais com os quais as instituições políticas devem lidar.

O primeiro deles pode ser descrito como a versão política do problema do “principal-agente”. Os agentes políticos – políticos e burocratas – devem, em princípio, exercer os poderes políticos que possuem para servir aos interesses dos cidadãos. Mas esses agentes políticos também têm interesses próprios. E existe o pressuposto de que usarão qualquer capacidade de escolha efetiva que possuam para servir a seus próprios interesses, ao invés dos interesses de seus “principais”. Como David Hume colocou em citação, que figura com destaque na literatura referente à teoria da escolha pública:

“[...] ao inventar qualquer sistema de governo e fixar as várias verificações e controles da constituição, todo homem deve ser considerado um patife e não ter outro fim em todas as suas ações além do interesse pessoal.”²

John Stuart Mill faz observação semelhante:

“O próprio princípio do governo constitucional exige que se

presuma que haverá abuso de poder para promover o propósito pessoal daquele que o detém; não porque sempre seja assim, mas porque essa é a tendência natural das coisas contra a qual se deve proteger o uso especial de instituições livres.”³

Evidentemente, não é necessário supor que os agentes políticos sejam exclusivamente motivados por interesse próprio para registrar o problema. Alexander Hamilton, em *O Federalista*, insistiu que “o pressuposto da venalidade universal” é um erro no raciocínio sobre os assuntos políticos, embora ele também admita que é “um erro menor do que o pressuposto da retidão universal”.

Por sua vez, autores federalistas, como Mill e Hume, consideram que a melhor garantia para o bom funcionamento das instituições políticas é “submeter os interesses ao cumprimento do dever”.

Na verdade, a função principal de instituições especificamente *democráticas* é, do ponto de vista da escolha pública, limitar o poder dos potenciais déspotas e direcioná-lo para a busca de algo que possa ser reconhecido como de interesse nacional. Conseqüentemente, a agenda de pesquisa da escolha pública concentra-se precisamente em investigar até que ponto essas instituições democráticas – e, fundamentalmente, a competição eleitoral sob um governo de maioria – irão plausivelmente assegurar esse fim.

A animosidade dos teóricos da escolha pública em relação à abordagem de governo dos chamados “déspotas benevolentes”, subjacente a muitas análises de políticas públicas mais frequentes, surge precisamente porque essa abordagem descarta o problema central do principal-agente.

Um resultado incidental desse foco no desenho institucional tem sido uma tendência a favorecer arranjos democráticos *diretos*, seja na forma de iniciativas dos cidadãos (conforme previsto em várias Constituições estaduais dos Estados Unidos), seja por meio da determinação popular direta de políticas públicas, conforme praticado em alguns cantões suíços⁴.

O pensamento é que, à medida que os agentes políticos criam um problema de principal-agente, então, a remoção de um conjunto importante desses agentes – os políticos em órgãos “representativos” – provavelmente, reduziria a divergência entre resultados políticos e interesses dos cidadãos. Os processos democráticos devem simular, tanto quanto possível, os processos de mercado: se os mercados falham, por exemplo, no caso do fornecimento de bens públicos, então os processos democráticos devem, ao menos, assemelhar-se aos processos de mercado, ao objetivar uma agregação imparcial de preferências e crenças dos eleitores.

E a melhor instituição capaz de permitir uma transformação tão abrangente das preferências e crenças dos eleitores em decisões coletivas, sem perda substancial de agência, parece ser a democracia direta.

Evidentemente, os políticos não são a única fonte de problemas de agência aqui: burocratas e funcionários públicos de todos os tipos também constituem uma fonte independente de problemas de agência e pode-se pensar que são necessárias instituições representativas, para que os cidadãos sejam mais bem protegidos da exploração por essas outras fontes.⁵

Em qualquer caso, a tendência de favorecer a democracia direta em relação à representativa ignora o *segundo dos problemas* que a teoria da escolha pública observou: o problema, conforme a famosa formulação de Anthony Downs⁶, da “ignorância racional”.

A noção central aqui gira em torno das curiosas propriedades “teórico-decisórias” da votação em grande escala. Uma eleitora, se totalmente racional, deve reconhecer que o resultado que emerge do processo depende quase exclusivamente do que os outros eleitores fazem e, de forma insignificante, do que ela mesma faz. Na verdade, a única circunstância em que seu voto determina estritamente qual opção (ou candidato) vence é quando há um empate exato entre todos os outros eleitores. Uma vez que a probabilidade de isso ocorrer é muito pequena em eleições de grande escala,⁷ seu cálculo de escolha será provavelmente muito diferente daquele do mercado, onde ela *determina* qual opção terá.

A conclusão que Downs tira desse fato concentra-se na quantidade diferente de informação sobre opções que os indivíduos irão adquirir racionalmente nos dois cenários institucionais. Nos mercados, os indivíduos são incentivados a acumular uma quantidade considerável de informações sobre as opções de escolha – especialmente em relação às opções que envolvem despesas substanciais. Assim, por exemplo, a compradora do carro consultará revistas especializadas relevantes e, se o carro for usado, poderá solicitar uma inspeção a um perito independente e competente.

Mas se o carro que ela realmente recebe for determinado não pela escolha que ela faz, mas pelas escolhas que outros fazem, o incentivo para a aquisição de informações será insignificante. De forma análoga, uma eleitora típica terá um incentivo significativamente reduzido para obter informações complexas sobre as opções de escolha nas urnas: isso envolveria um enorme gasto de tempo e de esforço, cujo retorno seria minúsculo.

Alguns dos primeiros teóricos da escolha pública consideraram que o fato de a influência do eleitor individual nos resultados ser insignificante implicava que o voto em si seria considerado “irracional”.

No entanto, é um fato empírico que muitas pessoas (na casa dos milhões, na maioria das eleições nacionais) votam, e seria uma implicação estranha, dentro de um modelo de comportamento humano de ator racional, que todos fossem irracionais ao fazê-lo.

A aplicação adequada da abordagem do ator racional envolve o pressuposto de que tanto os que votam quanto os que se abstêm são essencialmente racionais; o que distingue os dois grupos é uma questão de crenças e preferências diferentes.

Além disso, para a maioria dos eleitores, o ato de votar é relativamente barato. Em contraste, a aquisição de informações relevantes sobre os efeitos de diferentes políticas é muito cara – o que nos leva a presumir que apenas eleitores que obtêm prazer intrínseco em adquirir tais informações estarão bem informados. Ou seja, quando se trata de obter informações políticas relevantes, os requisitos de “dever” e de “interesses” estão muito distantes um do outro.

Com base nesse pressuposto, Downs pôde prever com segurança que a maioria dos eleitores seria “racionalmente ignorante” sobre as questões em jogo nas eleições de grande escala. Isso representa, portanto, um segundo aspecto no desenho das instituições políticas – a saber, como fornecer incentivos para que os tomadores de decisão relevantes se esforcem por obter as informações necessárias para tomar decisões inteligentes sobre questões públicas.

Uma solução óbvia para o problema da ignorância racional é reduzir o número de tomadores de decisão efetivos. Mas como fazer isso sem invocar os respectivos problemas do principal-agente? Qualquer projeto de instituições democráticas, portanto, precisa aparentemente lidar com uma compensação entre conhecimento político e *expertise*, por um lado, e influência e poder político dos cidadãos, por outro. O problema pode ser especificado com mais precisão sob a forma de uma pergunta: *Qual o arranjo ideal entre os problemas de ignorância racional, associados a um grande número de tomadores de decisão, e os problemas do principal-agente, associados à delegação de decisões políticas a um número menor de tomadores de decisão?*

A nosso ver, essa questão é apresentada pela teoria política do ator racional como a problemática central no desenho institucional democrático. Se concordarmos com isso, então o que queremos enfatizar é o seu elemento *epistêmico* essencial. Vale a pena destacar esse elemento, porque muitos estudos sobre escolha pública tendem a colocá-lo em segundo plano.

Ou seja, embora a ignorância racional do cidadão-eleitor tenha sido apontada como um problema do processo democrático, ela tende a ser tratada como uma questão incidental e independente – e não como

parte da agenda principal. Acreditamos que isso seja um erro, que tentaremos superar no presente artigo⁸.

Consequentemente, concentrar-nos-emos no aspecto epistêmico do processo democrático. Três afirmações gerais serão debatidas:

Primeiro, que o problema da ignorância racional possui algumas características em comum com uma questão geral no domínio epistêmico, amplamente reconhecida na epistemologia social.

Segundo, que os partidos políticos democráticos têm a capacidade de adotar um papel importante como atores epistêmicos na aquisição e distribuição de conhecimento político confiável e relevante, que eleitores e políticos não podem obter e utilizar individualmente.

Terceiro, que os partidos políticos têm a função crucial de assegurar o “arranjo ideal” entre os desafios epistêmicos e do principal-agente, considerada uma questão central na teoria política, que a teoria do ator racional, em particular, torna evidente.

B. Economia institucional e epistemologia social

A teoria da escolha pública, em geral, apresenta uma visão bastante cética sobre o papel dos partidos políticos nas democracias. Sob essa ótica, partidos políticos tendem a ser vistos como fenômenos de menor importância e, na melhor das hipóteses, meros representantes dos objetos reais de interesse do eleitor. A razão para isso é a já observada preocupação da escolha pública com a democracia direta, como referência e ideal para a escolha coletiva legítima.

Desse ponto de vista, a democracia representativa é apenas o segundo melhor arranjo a ser introduzido – ainda assim com certa relutância – devido ao problema dos custos de decisão exorbitantes nos processos democráticos diretos.

No caso ideal, os candidatos a cargos políticos deveriam ser apenas personificações das plataformas políticas nas quais os eleitores estão interessados. Na realidade, os incentivos dos representantes políticos com poderes para decidir sobre questões coletivas não estão em harmonia natural com os interesses dos cidadãos, visto que os principais e os criadores institucionais são confrontados com desafios adicionais para manter os representantes sob controle.

A partir dessa perspectiva, os partidos políticos simplesmente aumentam os problemas da democracia representativa, na medida em que pioram a difusão de responsabilidades e tornam ainda mais difícil atribuir responsabilidade individual aos representantes políticos.

Dessa forma, o principal objetivo dos partidos será adquirir poder e cargos e, assim como todas as organizações com uma elite em cargos de liderança, alienam-se de seus membros e eleitores médios. Sua capacidade de simplificar programas e opções políticas também cria a possibilidade de manipular e enganar os eleitores. De forma geral, eles expandem o escopo para perda de agência nas democracias representativas.

No entanto, esse quadro bastante sombrio reflete a ênfase no principal-agente como distinto dos aspectos de ignorância racional dos processos democráticos. Neste artigo, pretendemos inverter o foco. Ou seja, vamos assumir inicialmente que o problema do principal-agente já esteja de alguma forma resolvido – pelo menos, tão bem quanto possa ser resolvido. Assumiremos que os processos eleitorais e os freios e contrapesos institucionais impõem uma disciplina importante sobre os resultados das políticas [*policies*] e que muitos agentes políticos são extrínseca ou intrinsecamente motivados pelo desejo de “fazer o bem” à instituição política [*polity*] (da forma como interpretam “fazer o bem”). Esses pressupostos redirecionam a atenção para os motivos dos eleitores e a qualidade das informações que possuem.

Aqui, vamos supor que uma proporção significativa de eleitores é motivada por um amplo desejo de promover o interesse público (como o percebem) e, em seguida, perguntar sobre a qualidade da informação sobre o interesse público que os vários atores no sistema político provavelmente possuem.

Dada essa perspectiva, fica evidente que a ignorância racional downsiana é uma parte importante de todo o quadro – mas apenas uma parte. Devemos fazer perguntas mais amplas sobre a natureza do “conhecimento político”, como ele surge, como está distribuído pela comunidade e como é empregado na tomada de decisões políticas. Na busca dessa agenda mais ampla, apelamos para alguns *insights* centrais, derivados da “epistemologia social” – uma análise das dimensões sociais do conhecimento desenvolvida nos últimos trinta anos como contrapartida crítica à epistemologia filosófica tradicional⁹.

O ponto de partida da epistemologia social envolve a observação de que o conhecimento está necessariamente distribuído entre as pessoas. Cada indivíduo pode ter autoridade independente em relação a uma proporção relativamente pequena do conjunto total de proposições consideradas verdadeiras por uma comunidade.

Em outras palavras, a produção e a distribuição de conhecimento são processos genuinamente sociais. A maior parte daquilo que “sabemos” é o resultado não de nossa própria experiência e deliberação, mas sim do testemunho de outras pessoas¹⁰. Nesse sentido, podemos nos referir a uma “divisão epistêmica do trabalho”, em que podemos

conceber várias maneiras pelas quais o conhecimento possuído por indivíduos pode ser agregado, de modo que uma comunidade epistêmica possa “saber” mais do que qualquer um dos indivíduos que a compõem sabe de fato.

A partir dessas reflexões, segue-se que uma produção e distribuição eficiente e confiável de conhecimento depende de *instituições epistêmicas competentes e confiáveis*. Os casos paradigmáticos são as instituições científicas e educacionais. Mas instituições epistêmicas funcionais também são indispensáveis nas áreas de direito, mídia, sociedade civil – e política. A política pertence à área do conhecimento em que a divisão do trabalho epistêmico e a diferenciação entre especialistas e leigos também fazem sentido em um grau considerável.

Assim como em outras áreas de importância epistêmica, não é realista conceber que todas as pessoas tenham os recursos e a competência para adquirir todas as informações e conhecimentos políticos relevantes, com base em sua própria perícia, experiência e deliberação¹¹.

Uma abordagem de ignorância racional “baseada em incentivos”, bem como uma abordagem epistemológica “baseada em recursos” convergem, portanto, na mensagem de que um estado de ignorância (relativa) será uma condição “natural” dos eleitores em uma democracia.

Deixados por conta própria, os eleitores não conseguirão reunir com facilidade informações e conhecimentos suficientes sobre problemas e programas políticos; não desenvolverão ordenações de preferência estáveis sobre as opções de política pública sem contribuição externa adicional; e não terão uma imagem bem elaborada dos bens públicos desejáveis, tampouco ideias claras sobre como fornecê-los com eficiência.

Tais obstáculos à esperança imaculada nas promessas de democracia direta abrem a possibilidade de uma reavaliação substancial das virtudes da democracia representativa. A democracia representativa pode ser vista como uma das soluções institucionais procuradas para os problemas de ignorância racional associados a um grande número de tomadores de decisão, dando poder a um subgrupo da população para tomar as decisões políticas relevantes.

Uma consequência desse enfoque na democracia representativa como uma instituição epistêmica é a mudança significativa no papel que deve ser atribuído aos representantes políticos. Eles não podem mais ser considerados como agentes passivos, agindo apenas em nome das preferências e crenças manifestas de seu principal.

Um papel proativo deve ser atribuído a eles como empreendedores políticos, que não podem se contentar em agregar preferências

pré-definidas, mas exercer a função de interpretar, moldar e alterar as preferências de seu eleitorado.

Nesse sentido, os representantes políticos não apenas adaptarão as crenças e convicções subjetivas de seus eleitores transformando-as em ação política, mas também atuarão como fontes de informação, formadores de opinião e especialistas políticos, influenciando, sistematicamente, a formação de opinião da população.

Isso significa que, em uma democracia representativa, a identificação e a interpretação do interesse público não serão o simples resultado de uma transferência esquemática das preferências e crenças individuais para um agregado, mas o resultado de um esforço cognitivo e avaliativo de representantes políticos, que expuseram suas reflexões à avaliação e ao voto.

Resumindo: na dimensão epistêmica, a democracia representativa inclui não apenas processos ascendentes, dos principais aos agentes, mas também e essencialmente processos descendentes, dos representantes aos cidadãos¹².

Sob uma perspectiva epistêmica, portanto, as instituições de escolha pública, em um sistema representativo, não são somente substitutos inadequados do mercado – caso o mercado falhe – mas podem criar um “excedente epistêmico” real para uma sociedade. Elas podem concentrar experiência política nas mãos e cérebros de um grupo designado de pessoas, aliviando assim a maioria da população das expectativas irrealistas de conhecimento e motivação políticos – uma esperança que James Madison expressa a seguir, nas seguintes linhas frequentemente citadas:

“O efeito da representação é refinar e ampliar as opiniões públicas, passando-as através de um corpo escolhido de cidadãos, cuja sabedoria pode discernir melhor o verdadeiro interesse de seu país.”

James Madison, *O Federalista 10*

Mas a realização dessas esperanças depende de duas condições cruciais: em primeiro lugar, os representantes políticos precisam ser “verdadeiros” especialistas e possuir, de fato, conhecimento político confiável e relevante do ponto de vista dos cidadãos. Em segundo lugar, os representantes políticos devem usar seus conhecimentos e experiência em benefício do eleitorado e comunicá-los com veracidade aos cidadãos.

Em linha com esse pensamento, a visão epistêmica sobre a democracia representativa não apenas destaca suas vantagens potenciais,

mas, ao enfatizar a autoridade epistêmica dos representantes políticos, também ilumina novas dimensões dos problemas inevitáveis do principal-agente, que surgem com todas as formas de representação.

C. Partidos políticos como atores epistêmicos

Começaremos abordando a primeira questão: é plausível que os representantes políticos sejam verdadeiros especialistas políticos, detentores de informações e conhecimentos confiáveis e relevantes?

Se pressupusermos que os representantes eleitos em uma democracia podem resolver o problema da ignorância racional, deve-se explicar a partir de quais fontes esses supostos especialistas podem acumular *seu* conhecimento político específico e possivelmente superior. Que tipo de socialização e formação os capacitará a administrar cargos políticos e escolher a estratégia política certa? Qual a sua base de conhecimento e que fontes de informação estão à sua disposição?

Na busca por respostas a essas e outras questões, o *partido político* entra em cena como protagonista. Evidentemente, poderíamos imaginar um sistema político no qual os políticos adquirem conhecimento político e aprendem política fazendo política como indivíduos ou em grupos e redes políticas livres. Poderiam adquirir experiência e habilidades políticas na gestão de cargos políticos e no desempenho de diferentes funções políticas. Entretanto, aplica-se aos políticos o mesmo princípio que se aplica ao cidadão comum: o conhecimento político considerado relevante é, em grande medida, um conhecimento coletivo, não acessível apenas pelo esforço individual.

Nesse sentido, as instituições epistêmicas também são necessárias para acumular e distribuir esse tipo de conhecimento. E uma instituição especialmente conveniente para a produção e distribuição de conhecimento político é o partido político, concebido como uma organização duradoura e independente, que atua em um contexto altamente competitivo.

Partidos políticos tendem a adquirir e armazenar informações e conhecimentos políticos, comunicá-los e transmiti-los a políticos e cidadãos, de maneira a proporcionar a criação de um ambiente no qual as pessoas sejam selecionadas de acordo com seu potencial político e socializadas no papel de políticos profissionais. Obviamente, se os partidos políticos cumprirão realmente ou não essa função um tanto latente, depende de uma série de condições auxiliares favoráveis no ambiente social e político (voltaremos a isso mais tarde).

Apontar para o papel significativo dos partidos políticos como atores

epistêmicos não implica que os partidos políticos sejam os únicos atores epistêmicos que contribuem para a produção e disseminação do conhecimento político em uma democracia.

Tais funções epistêmicas são também desempenhadas pela mídia, pela ciência política, pelas ONGs, movimentos sociais, sindicatos, ou pelas forças deliberativas da sociedade civil. Juntas, essas instituições auxiliares criam toda uma rede epistêmica interdependente, o que facilita a troca de informações e ideias. Se os partidos políticos constituem seus próprios atores epistêmicos, participarão dessa rede e não alcançarão automaticamente uma posição dominante ou de liderança.

Mas, nesse contexto, os partidos políticos podem desempenhar um papel único na acumulação de um tipo especial de conhecimento político, que não poderia ser facilmente substituído por outros atores. Este potencial para um papel epistêmico importante torna-se aparente, se analisarmos as *dimensões, a distribuição, a geração e a fundação* de conhecimento político.

D. Dimensões do conhecimento político

Podemos diferenciar as *dimensões* do conhecimento político por meio de três perguntas clássicas: O que sabemos? O que deveríamos fazer? O que podemos alcançar?

A primeira pergunta (*o que sabemos?*) refere-se a *diagnósticos políticos descritivos*. Realizar tais diagnósticos exige conhecimento sobre relações e regularidades empíricas em certas áreas da política: como funciona o mercado financeiro? Qual será o efeito do aumento dos salários sobre a taxa de emprego? Como a população reagirá, se abriremos as fronteiras para os imigrantes? Quais os motivos alegados pelos líderes políticos russos para invadir a Ucrânia?

A segunda pergunta (*o que deveríamos fazer?*) visa à implementação de *políticas* como programas políticos normativos: como um pacote de leis deve ser desenhado para regular o mercado financeiro de forma mais abrangente diante da crise bancária? Com que instrumentos devemos reduzir o aumento dos salários para promover o emprego? Que mudança na política de asilo pode trazer um equilíbrio justificado entre os direitos das pessoas perseguidas politicamente e o direito dos cidadãos de restringir-lhes a entrada em seu país? Que reação política diante da agressão russa é a mais promissora?

A terceira pergunta (*o que podemos alcançar?*) diz respeito a estratégias políticas práticas e *políticas* para realizar programas políticos normativos: Como podemos maximizar votos para ganhar um cargo e

poder político? Qual a melhor estratégia de barganha nas negociações de coalizão para obter o máximo de influência? O que é necessário fazer para aprovar leis em um parlamento dividido? Como é possível satisfazer lobistas e eleitores em projetos contestados de governo? Qual é a cobertura ideal da mídia para uma oposição?

Se olharmos para essas três dimensões do conhecimento político, torna-se óbvio que, em uma democracia, dificilmente existem outras instituições epistêmicas que tendam a cobrir todas as três dimensões do conhecimento político de maneira tão abrangente, simultânea e mutuamente interligada como partidos políticos.

Cumpra ressaltar que os meios de comunicação cobrem temas políticos de forma seletiva e reagem aos programas e políticas defendidos, mas não desenvolvem, eles próprios, esses programas e políticas. A ciência política pode acumular conhecimento político descritivo sobre as áreas da política, mas não é seu objetivo desenvolver políticas normativas e aplicá-las estrategicamente, por meio da política parlamentar. ONGs, movimentos sociais, associações profissionais e sindicatos estão focados apenas em áreas específicas de políticas públicas e tendem a promover seus interesses particulares, subestimando as interdependências com outras áreas relevantes.

Apenas os desafios e dinâmicas específicos dos partidos políticos os levam a lidar com todas as dimensões do conhecimento político com igual esforço: não porque esse seja o assunto escolhido livremente, mas porque o acúmulo abrangente de conhecimento político, em todas as suas dimensões, é um imperativo que decorre do objetivo central dos partidos de ganhar poder e realizar seus programas em competição democrática.

E. Distribuição de conhecimento político

Um segundo aspecto que ilustra o potencial específico dos partidos como atores epistêmicos é a *distribuição* de conhecimento político através dos diversos canais pelos quais esse conhecimento é transmitido a diferentes destinatários. Também pode-se argumentar a esse respeito que não existe outra instituição epistêmica em uma democracia que reúna um número comparável de ligações entre um repositório de conhecimento político coletivo e possíveis usuários desse conhecimento.

Em primeiro lugar, os membros de um partido aprendem sobre questões políticas e desenvolvem capacidades políticas, por meio de sua *participação política* e de suas diferentes atividades políticas em um partido. Isso pode começar em níveis muito básicos, com a participação em reuniões partidárias em vilarejos ou cidades, participação

em cursos de formação política e em congressos partidários, por meio do envolvimento em campanhas e na ocupação de cargos menores na organização local do partido.

Mas pode finalmente alcançar um alto perfil na liderança de um partido e uma ampla profissionalização como político e organizador partidário em tempo integral.

Em segundo lugar – e em estreita conexão com o primeiro aspecto – membros de partidos podem se beneficiar de *processos de aprendizagem política*, enquanto trabalham no perfil programático de seus respectivos partidos. Esse pode ser o caso, se trabalharem em colaboração ativa na elaboração de programas políticos em diferentes níveis: desde políticas para contextos locais até programas partidários, que guiarão o partido nos anos seguintes.

Trabalhar em programas partidários requer reunir conhecimento sobre esferas de atuação política, julgar a validade das opiniões de especialistas e avaliar as opções políticas para essas áreas e seus problemas. Pessoas que trabalham em programas de partidos políticos aprendem a deliberar sobre questões políticas, a defender posições em assuntos polêmicos, a construir coalizões e a formar maiorias.

Acumular *experiência política* ao ocupar cargos políticos é o terceiro caminho para a experiência e o conhecimento político, oferecido pela filiação a partidos. Esse tipo de experiência deve ser diferenciado das experiências que se desenvolvem a partir do trabalho em cargos dentro de um partido. Refere-se, sobretudo, ao conhecimento e experiência que uma pessoa pode acumular enquanto atua como representante politicamente responsável em parlamentos ou governos. Mas não são somente os próprios titulares de cargos que se beneficiam desse tipo de conhecimento e experiência. Seus ajudantes e apoiadores de dentro do partido também lucram com o acesso indireto a posições de poder político.

Por último – mas não menos importante – os partidos políticos podem distribuir seu conhecimento político acumulado aos cidadãos e eleitores, por meio do canal de *comunicação política*. Podem descrever os problemas nas diferentes áreas políticas, de acordo com o conhecimento que têm, podem defender e justificar os programas políticos, de acordo com a análise política e explicar suas estratégias para realizar o tipo de políticas que consideram capazes de resolver os problemas políticos que identificam.

Em resumo: pode-se dizer que os partidos políticos, sendo instituições epistêmicas, adquirem e acumulam conhecimento político nas dimensões de análises políticas descritivas, programas políticos normativos (*políticas*) e estratégias políticas práticas (*política*), podendo

distribuir esse conhecimento tanto a seus membros, por meio da participação política, do aprendizado político e da experiência política como ao eleitorado, por meio da comunicação política. Os partidos políticos também são um ambiente com incentivos suficientes para que seus membros adquiram informação e conhecimento e superem internamente o problema da ignorância racional, na medida em que é difícil construir uma carreira dentro de um partido sem possuir sólido conhecimento político.

F. Geração de conhecimento político

Mas como os partidos políticos adquirirão conhecimento político confiável e relevante? Como resposta a essa questão, podemos oferecer apenas uma descrição estilizada e idealizada. Para compreender os mecanismos através dos quais os partidos políticos podem gerar conhecimento político e como esse conteúdo pode ser avaliado e posto à prova, podemos fazer uma analogia com o desenvolvimento de uma teoria científica.

Se seguirmos a terminologia de Thomas Kuhn¹³, poderemos identificar diferentes programas de pesquisa em ciência por seus “paradigmas”, por seu núcleo exemplar e fundamental, embutido nos resultados e nas melhorias da “ciência normal”. De acordo com essa perspectiva, a competição entre diferentes escolas de pensamento científico pode ser descrita como a competição entre diferentes paradigmas científicos com base em seus sucessos e fracassos, à medida que se transformam em aplicações e prognósticos concretos.

A descrição de Kuhn pode ser transferida, com alguma plausibilidade, para os partidos políticos e sua aquisição de conhecimento político: os partidos acumulam conhecimento político não de uma forma neutra e não estruturada, mas o incorporam sistematicamente a seu credo político particular e à cosmovisão básica que formam sua plataforma ideológica: conservadorismo, liberalismo, socialismo ou ecologismo, por exemplo.

Essas convicções fundamentais constituem o “núcleo duro” e o “paradigma” dos partidos políticos, assim como algumas leis e descobertas básicas constituem o “núcleo duro” e o “paradigma” dos programas de pesquisa científica. Graças à criação de uma dependência de trajetória cognitiva e avaliativa, delimitam e determinam a direção na qual os partidos políticos buscam informações, conhecimento e soluções para problemas políticos.

Os paradigmas, por sua vez, traduzem-se em programas e estratégias

políticas, adaptáveis à situação e aos desafios políticos concretos – programas e estratégias que geram a “política normal” em torno dos paradigmas políticos. Como no caso da pesquisa científica, o desenvolvimento contínuo e a aplicação dos paradigmas criam sucessos e fracassos, confirmações e anomalias, adaptações e reinterpretações dos paradigmas e um abrandamento mais ou menos abrangente do núcleo duro.

A competição é a chave, em ambas as arenas, para promover o progresso e a mudança, para evitar impasses e imunização e para dar aos destinatários e “leigos” a chance de discriminar entre bons e maus programas de pesquisa ou entre bons e maus programas políticos e entre políticos competentes e incompetentes.

A competição entre os partidos políticos deve então se dar pela necessidade de obter a aprovação dos eleitores em uma competição justa e transparente, que dê a todos os concorrentes chances iguais de apresentar seus pontos de vista, para que esteja garantida a geração de conhecimento político confiável e relevante para os interesses gerais dos cidadãos – e não para os interesses pessoais de uma elite política.

O fato de os partidos políticos, como instituições epistêmicas, acumularem um estoque muito maior de conhecimento político e experiência do que o cidadão e eleitor comuns pode ser moderado e contrabalançado pelas críticas que fazem uns dos outros, aliadas à exposição constante das falhas e deficiências de seus rivais.

Mas a competição entre os partidos políticos não é suficiente, por si só, para garantir a confiabilidade e a relevância do conhecimento político acumulado. Suas análises e programas políticos também devem ser examinados e contestados pela mídia, por analistas políticos independentes, cientistas políticos, associações privadas e pela sociedade civil. Como em outras áreas epistêmicas, a questão de saber se certos atores possuem experiência e competência reais deve ser julgada por outros especialistas e observadores¹⁴. Quando os partidos políticos agem com base na sua respectiva carga de conhecimento, o resultado é um histórico de sucessos e fracassos. Traz evidências da confiabilidade de seu conhecimento e competência, mesmo para pessoas que não possuam qualquer experiência política especial.

G. Fundamento do Conhecimento Político

Mesmo se admitirmos que os partidos políticos têm o potencial de gerar e distribuir conhecimento político confiável em todas as suas dimensões relevantes, como podemos conciliar a imagem aparentemente elitista de especialistas políticos – que dispõem de conhecimento

superior – e o ideal de democracia como um processo de baixo para cima, isso sem falar no domínio de um dispositivo para controlar e dirigir o uso do poder político?

Um dos ideais mais fundamentais da democracia é o empoderamento do povo. Os cidadãos de uma comunidade política devem governar a si próprios, os representantes devem agir em nome dos seus eleitores, os governantes eleitos devem ser sensíveis aos interesses e preocupações do seu eleitorado. Se levarmos em consideração que os empreendedores políticos moldam e mudam as preferências da população, influenciam e embasam suas opiniões e interpretam o conteúdo de interesse público, como pode haver harmonia com a demanda de que as preferências e crenças dos cidadãos e eleitores sejam decisivas no final?

Uma análise mais diferenciada das possíveis relações entre o conhecimento político dos partidos políticos, por um lado, e os interesses e crenças da população, por outro, poderia fornecer uma possível resposta. Poderia ser útil, mais uma vez, usar uma abordagem extraída de contexto ligeiramente diferente.

John Rawls¹⁵ aplicou o conceito de *equilíbrio reflexivo* para caracterizar a inter-relação entre os princípios e julgamentos gerais de uma teoria sistemática de justiça e as normas e veredictos intuitivos e concretos que as pessoas expressam na vida cotidiana.

Segundo Rawls, para que se tenha uma teoria de justiça adequada, é essencial que seus princípios gerais e julgamentos sejam derivados das intuições normativas das pessoas e tenham que provar seu valor, ao serem aceitos como generalizações adequadas dessas normas e julgamentos concretos – aceitação que também deve incluir as novas normas e julgamentos que decorrem das generalizações propostas.

A relação democraticamente desejável entre o conhecimento político geral, os programas dos partidos políticos e as preferências e crenças de seus eleitores pode ser entendida de maneira bastante semelhante. Os partidos políticos devem emanar da sociedade civil e derivar dela seu paradigma e programa político original. À medida que um partido se amplia e se consolida como uma organização sustentável, adquire cada vez mais conhecimento político sistemático, aprimora seu “paradigma” e revisa seu programa continuamente. Mas o ingrediente fundamental para esse processo pode continuar a ser o conjunto de preferências e crenças de seus membros e eleitores.

Como no caso de uma teoria de justiça, os veredictos e julgamentos políticos concretos devem ser a matéria-prima, a partir da qual os objetivos e programas de um partido político são formados. O resultado desse processo de formação deve ser refletido sobre os eleitores: as

“generalizações” devem ser postas à prova, devem ser aceitas como uma expressão, interpretação e síntese adequadas das preferências e crenças dos eleitores – e possíveis “novos” *insights*, decorrentes do conhecimento político recém-formulado devem ser aceitáveis para eles também.

Em uma democracia que funcione bem, essa “verificação” do conhecimento e dos programas políticos visando ao equilíbrio reflexivo não ficará apenas a critério dos partidos e de seus líderes. Em vez disso, todos serão forçados a esse processo “reflexivo” e recíproco de justificação, por conta da competição política e da dependência que têm de aprovação e votos.

Supondo-se um mecanismo que forneça um equilíbrio reflexivo entre os interesses e crenças dos cidadãos, por um lado, e o conhecimento político geral e os programas dos partidos políticos, por outro, um equilíbrio sustentável entre os processos de baixo para cima e de cima para baixo é concebível, mesmo de acordo com a nossa reavaliação da democracia representativa do ponto de vista epistêmico.

Podemos sublinhar a importância de uma divisão do trabalho epistêmico também em contextos políticos e podemos enfatizar o papel de empreendedores políticos proativos, que se beneficiem do conhecimento político concentrado em seus partidos políticos – sem subestimar a importância e a possibilidade de uma retroação contínua de conhecimento político às preferências e crenças do eleitorado e controle e modelagem desses processos pela competição política, aprovação pública e rejeição.

H. Partidos políticos como atores epistêmicos confiáveis?

Apesar desses comentários bastante otimistas, queremos enfatizar que quaisquer que sejam as vantagens puramente epistêmicas que os partidos possam oferecer, essas permanecem exclusivamente no nível do “em princípio”, a menos que haja boas razões para pensar que os indivíduos que operam dentro da estrutura partidária possam empregar suas credenciais epistêmicas superiores, de fato, para beneficiar o público.

Como já observado, a visão epistêmica sobre a democracia representativa, que aponta o papel ativo dos representantes políticos, também traz à luz novos aspectos do problema do principal-agente nas democracias e novos riscos sob a perspectiva dos eleitores e cidadãos.

Um desses riscos é o perigo de que o conhecimento político não seja comunicado com veracidade aos eleitores, mas usado estrategicamente para ganhar poder por meio de propaganda política, incluindo

trapaças e manobras. Esse perigo vai de encontro à alegação feita no início deste artigo: a de que os partidos políticos podem desempenhar um papel fundamental na garantia do “arranjo ideal” entre o problema da ignorância racional, de um lado, e o problema do principal-agente, de outro.

Queremos, portanto, nos voltar agora aos aspectos principal-agente, no que tange ao exercício de otimização institucional. Ao fazê-lo, entretanto, queremos enfatizar que a comparação relevante aqui é entre uma estrutura política dominada e outra não dominada por partidos. Ou seja, consideramos importante comparar os incentivos dos representantes como atores políticos individuais e os incentivos dos partidos políticos como atores corporativos.

Pode-se pensar que, em quaisquer que sejam os aspectos do processo democrático que conduzam a resultados de interesse público – e em qualquer porção de motivações de interesse público existente entre os representantes políticos – é presumível que essas características produzam melhores resultados, quanto mais houver agentes políticos epistemicamente equipados.

Dessa forma, pode parecer que estabelecer as vantagens epistêmicas de um sistema sobre outro seria suficiente para criar certa presunção em favor do sistema epistemicamente superior. Se todos os aspectos da situação se mantivessem, certamente que, quanto menor a ignorância, melhor!

Os oponentes de uma democracia estruturada por partidos teriam então de argumentar que os partidos agravam o problema do principal-agente. pois, a menos que o façam, pode-se pensar que o argumento epistêmico segue incólume.

Mas mesmo essa afirmação, aparentemente fraca, é contestável. Se, por exemplo, Hume estiver certo ao afirmar que o pressuposto motivacional adequado para a análise política é o de que “*todo homem é um partife*”, quaisquer vantagens epistêmicas que os partidos proporcionem serão simplesmente mobilizadas em benefício do partido. Entretanto, a rotatividade mais eficaz e uma base de conhecimento superior, a partir da manipulação da “circulação majoritária”, podem simplesmente dar aos partidos mais recursos para explorar os cidadãos.

No entanto, há boas razões para pensar que, em princípio, a estrutura partidária deve trazer vantagens positivas sob o ponto de vista do principal-agente. Basicamente, isso ocorre porque os partidos, como atores corporativos, têm horizontes mais longos (e particularmente menos determinados) do que os indivíduos. Esse fato funciona como um incentivo para que o partido imponha uma conduta confiável a seus

membros em circunstâncias em que esses membros, agindo como indivíduos, possam ter um incentivo material para se comportar de maneira não confiável.

Considere uma candidata individual em uma democracia funcional. Parece provável que ela se comporte de maneira amplamente confiável no início da carreira política. Se ela fizer promessas ao eleitorado, estará inclinada a cumpri-las depois de eleita, porque deseja mostrar que é uma pessoa confiável. A menos que seu horizonte de tempo seja curto (e sua ambição como política seja de curto prazo), ela aumentará sua probabilidade de reeleição subsequente, se não apresentar evidências de falta de confiabilidade significativa, o que vale dizer que seu comportamento confiável reduzirá a probabilidade de ser punida nas urnas.

Como nos jogos de dilema do prisioneiro de duas pessoas, a iteração modifica o incentivo para “desertar”, porque reduz a probabilidade de que o outro jogador “coopere” na rodada seguinte do jogo. Mas, como é amplamente reconhecido, esse efeito de incentivo vai ficando mais fraco quando se aproximam as últimas rodadas do jogo. Assim, todos sabem que, se o outro for racional, desertará na última rodada. Se o esquema de jogo for esse, não faz sentido não desertar na penúltima rodada do jogo. Portanto, pela lógica da chamada “indução reversa”, vale a pena desertar em todas as rodadas.

Não é necessário aceitar a forma extrema desta conclusão negativa (ou seja, a de que a iteração não tem efeito sobre a probabilidade de cooperação, se o número de rodadas for finito) para reconhecer que qualquer incentivo para se comportar como um agente confiável pode desaparecer nas últimas rodadas de uma iteração finita. Assim, os “representantes” individuais terão menos incentivos materiais para se comportar de maneira confiável, à medida que se aproxime a última rodada.

Os partidos estão em vantagem nessa situação. Os indivíduos morrem e / ou se aposentam. E o fazem em momentos mais ou menos previsíveis, enquanto os partidos têm uma vida muito mais longa.

Embora possam apresentar períodos de ascensão e de declínio, é incomum que um partido deixe de existir, de uma forma totalmente previsível, para os eleitores. Portanto, os partidos são mais confiáveis do que candidatos individuais, se mantidas as demais condições.

Isso representa uma vantagem para os próprios candidatos: a capacidade de assumir compromissos de longo prazo plausíveis é algo que os agentes políticos gostariam de ter. Quando esses indivíduos se agregam, não estão sujeitos ao fardo da lógica da indução reversa (desde que não haja uma maioria de membros do partido tentando sair)¹⁶.

Se esse raciocínio for válido, fornece – além da maior eficácia e im-

pacto de uma organização – outra razão pela qual os partidos tendem a se formar: os eleitores confiam mais em candidatos com partido do que sem partido. Nesse sentido, podem confiar que os partidos são responsáveis por proteger sua reputação de forma contínua, impondo probidade e confiabilidade entre seus membros.

O ponto principal aqui é que as vantagens epistêmicas da estrutura partidária – o principal objeto aqui – vêm junto com considerações que indicam porque essas vantagens epistêmicas têm maior probabilidade de operar em benefício do interesse público do que a situação em que esses mesmos indivíduos operam como “representantes” independentes.

Ceteris paribus, a agência política individual é mais suscetível ao mau uso do conhecimento político – como, por exemplo, na propagação de programas políticos populistas – do que a agência política na forma de partidos políticos disciplinados e longevos. Melhorar as perspectivas eleitorais gerais do partido, garantindo sua reputação de informar ao público com veracidade, fará com que o partido tenha incentivos outros além do político individual, que luta pela reeleição por mais um mandato.

Uma ressalva, contudo, se faz necessária. O fato de os partidos políticos, como agentes particularmente confiáveis, poderem ou não desempenhar um papel benéfico para garantir o “arranjo ideal” entre os desafios epistêmicos e de principal-agente depende de uma gama de condições institucionais, sociais e culturais necessárias, em geral, para “fazer a democracia funcionar”: estado de direito eficaz, freios e contrapesos institucionais, competição política, mídia livre e pluralista, debate público vigoroso e uma sociedade civil vibrante constituem alguns dos fatores mais importantes.

A estrutura organizacional interna dos partidos políticos, suas regras de tomada de decisão, a qualidade de sua cultura democrática e sua história institucional são outros fatores significativos.

Diante desses fatores cruciais, é claro que a abordagem da teoria da escolha pública clássica não será supérflua, se enfatizarmos as características epistêmicas da democracia representativa e dos partidos políticos. As análises do arcabouço institucional e procedimental e os incentivos que produzem a partir de uma perspectiva de ator racional ainda merecem atenção, se a análise se estender a aspectos epistêmicos da democracia.

I. Partidos políticos e crise de confiança

Mas a convicção generalizada de uma profunda crise de confiança em relação aos partidos políticos já não refuta nossa especulação sobre a possibilidade de se tornarem importantes atores epistêmicos?

O fato de existir uma desconfiança profunda e crescente em relação aos partidos políticos, na maioria das democracias ocidentais, parece ser um dos achados mais bem embasados da pesquisa de opinião dos últimos anos para muitos observadores, comentaristas e cientistas políticos. A confirmação desse fato mina qualquer tentativa de atribuir um papel sério aos partidos como atores epistêmicos, partindo da premissa de que esse papel só pode ser cumprido, se os cidadãos virem os partidos políticos como instituições confiáveis.

No entanto, a evidência empírica subjacente ao julgamento de que os partidos políticos estão passando por uma crise de confiança substancial não é tão convincente quanto parece à primeira vista. Isso acontece porque o grau de confiança nos partidos políticos geralmente é medido apenas por uma pergunta simples e indiferenciada: *“Por favor, diga-me se você confia nos partidos políticos totalmente / amplamente / parcialmente / não muito / de forma alguma.”* Um dos problemas de usar uma questão tão genérica é o fato de as pessoas poderem associar significados muito diferentes ao conceito de “confiar nos partidos políticos”.

Uma alternativa seria desmembrar o conceito de confiança e perguntar separadamente sobre seus diferentes fatores constitutivos. No caso da confiança epistêmica, três fatores podem ser designados como componentes essenciais: *coerência, competência e confiabilidade*¹⁷. Se os possíveis destinatários atribuem essas qualidades aos atores epistêmicos, então isso poderia ser considerado como equivalente a atribuir confiabilidade epistêmica.

A *coerência* como condição exige que o julgamento ou a informação que um ator revela estejam alinhados com as preferências e as crenças já estabelecidas de um destinatário, o que não significa que devam ser idênticos.

No entanto, um destinatário confiará em outros atores como fontes epistêmicas apenas se suas visões descritivas e normativas se encaixarem numa gama de opiniões que já são, para o destinatário, verdadeiras ou bem fundamentadas.

Essa é uma pré-condição essencial para alcançar um equilíbrio reflexivo entre as convicções políticas dos cidadãos e as visões e programas políticos elaborados pelos partidos.

Competência refere-se à capacidade dos atores de adquirir e aplicar conhecimentos válidos em uma determinada área. Destinatários racionais só levarão a sério informações de fontes epistêmicas, se acreditarem que a informação provém de atores que são, de fato, capazes de obter esse tipo de informação. Como já mencionado, no caso de políticos e partidos políticos, os sucessos ou fracassos políticos oferecem um “histórico”, por meio do qual os cidadãos e eleitores podem avaliar sua experiência.

Confiabilidade é atribuída a atores epistêmicos se cumprirem suas promessas, se realmente executarem os planos e projetos que tinham em mente e colocarem seu conhecimento e competência em prática. Esse é um critério especialmente relevante no que diz respeito aos partidos políticos como atores epistêmicos: Será que realmente porão em prática seus programas políticos? Agirão de acordo com as soluções que oferecem para os problemas políticos? Conseguirão aplicar seu conhecimento político?

Felizmente, também temos dados empíricos que demonstram como as pessoas julgam a confiabilidade dos partidos políticos, quando questionadas sobre essas qualidades particulares separadamente, em vez de se lhes apresentar a pergunta direta sobre a confiabilidade geral dos partidos políticos¹⁸.

Os resultados revelam dois corolários importantes: em primeiro lugar, a atribuição de confiabilidade difere significativamente nas respostas à pergunta desmembrada e nas respostas à pergunta geral. Em segundo lugar, a confiabilidade dos partidos políticos, medida pelas respostas à pergunta desmembrada, é muito maior.

Os dados empíricos revelam um grau considerável de coerência entre a avaliação da população sobre quais problemas políticos são importantes e em que medida estão conformes com a agenda programática dos partidos políticos, no que diz respeito, por exemplo, a emprego, educação e justiça social.

Dessa forma, em 2010, mais de 80% dos entrevistados nos antigos estados da Alemanha Ocidental e 75% nos novos estados indicaram que pelo menos um dos partidos no *Bundestag* alemão representava seus interesses centrais¹⁹. A competência dos partidos políticos para resolver problemas políticos importantes é vista com bastante otimismo: de 1994 a 2009, uma média de cerca de 70% da população da Alemanha acreditava que os partidos políticos eram capazes de enfrentar com êxito os desafios políticos mais urgentes²⁰.

Além disso, a confiança de que os partidos políticos realmente implementem soluções eficazes para problemas importantes de acordo com as preferências dos cidadãos é muitas vezes avaliada positivamente. Uma pesquisa do instituto de pesquisa eleitoral *Forschungsgruppe Wahlen*, de novembro de 2013, mostrou que 90% dos entrevistados concordaram com as novas leis previdenciárias, que permitem a aposentadoria com benefícios completos aos 63 anos, 86% viram com bons olhos a chamada “aposentadoria das mães” e 82% apoiaram a introdução de um salário mínimo obrigatório.²¹

Esses achados empíricos vão de encontro ao diagnóstico de uma crise geral de confiança em relação aos partidos políticos. Na verdade,

sugerem o contrário: os partidos políticos, pelo menos na Alemanha, parecem gozar de uma reputação bastante boa como atores epistêmicos competentes e confiáveis, que acumularam uma reserva significativa de conhecimento político valioso, usado para resolver problemas considerados importantes, a partir do ponto de vista dos “principais”.

Se essa conclusão for válida, as funções epistêmicas dos partidos na política democrática não são apenas uma questão de conjectura teórica, mas funções que os eleitores esperam que os partidos desempenhem – e os próprios partidos não parecem estar indo mal em termos de resultados.

J. Partidos políticos e democracia direta

Concluiremos nossa argumentação no sentido de validar os partidos políticos como atores epistêmicos com uma breve observação sobre uma questão ora em voga na agenda política: O que podemos dizer, do ponto de vista epistêmico, sobre o papel dos partidos políticos nos processos democráticos diretos?

Em muitas democracias ocidentais, há um debate contínuo – e até crescente – sobre a extensão das opções de participação política para os cidadãos: desde informações melhores e mais transparência sobre consultas e deliberações até decisões coletivas vinculantes em referendos e procedimentos de votação direta.

Uma questão interessante e importante é como essas tentativas ambiciosas de estabelecer instituições de democracia direta novas e exigentes podem ser conciliadas com o problema da ignorância racional, abordado no início do artigo. Talvez uma “mobilização cognitiva” dos eleitores, devido a uma melhor educação e a um acesso mais fácil às informações pela internet, possa ser um dos fatores.

Não discutiremos essas questões aqui. Desejamos apenas enfatizar que as instituições democráticas diretas não funcionam sem uma divisão adequada do trabalho epistêmico e a utilização do conhecimento e do julgamento de especialistas políticos.

Uma opinião pública bem fundamentada, utilizada para amparar escolhas coletivas em procedimentos democráticos diretos, depende da disponibilização contínua de informações e conhecimento, capazes de ser validados e contestados em debate público aberto. Os participantes não devem apenas ser incentivados a verificar a relevância e a veracidade das afirmações e suposições sobre políticas promissoras, mas devem também ser capazes de julgar a competência e a confiabilidade de fontes e “especialistas” que fazem tais afirmações e suposições.

Esse processo só se torna viável se a deliberação em processos democráticos diretos ocorrer com a participação de diversos atores epistêmicos, que ofereçam, justifiquem e defendam suas visões normativas e conhecimento político em um contexto competitivo, para que os cidadãos possam aprimorar seu julgamento sobre a qualidade dos diferentes especialistas e a validade de suas opiniões.

Os partidos políticos poderiam manter sua função como atores epistêmicos com um tipo especial de conhecimento político nesse contexto, podendo, dessa forma, se tornar participantes ativos no processo de deliberação política.

No entanto, como no caso da democracia representativa, embora não sejam os únicos atores no palco, devem oferecer suas opiniões, juntamente com a mídia, as ONGs, a ciência política e outros atores da sociedade civil. Portanto, os partidos políticos, como atores epistêmicos, não se tornariam supérfluos em processos democráticos diretos. Mas teriam que se esforçar ainda mais para demonstrar que dispõem de um estoque especial e valioso de conhecimento político, que não pode ser fornecido facilmente por outras fontes epistêmicas.

K. Conclusão

A ciência política atribuiu uma lista significativa de funções aos partidos políticos nas democracias: articulação e agregação de interesses, desenvolvimento de políticas públicas, ligação entre cidadãos e elite política, recrutamento e socialização de líderes políticos, legitimação do sistema político e muito mais. Os cientistas políticos também identificaram e discutiram amplamente os problemas que surgem para o cumprimento dessas funções.

Argumentamos, em nosso artigo, que a ciência política deveria se concentrar em uma função adicional dos partidos políticos: cumprir um papel importante como atores epistêmicos, que adquirem conhecimento político e o distribuem a políticos e cidadãos.

Também apresentamos alguns argumentos sobre os motivos pelos quais os partidos políticos podem ter vantagens em comparação aos políticos individuais, quando se trata de alcançar o status de atores epistêmicos confiáveis.

Entretanto, permanece aberta a questão sobre a capacidade de os partidos políticos desempenharem, de forma convincente, o papel de atores epistêmicos e, assim, ajudarem a encontrar uma resposta satisfatória ao que descrevemos no começo como a questão central que a teoria política do ator racional apresenta: qual seria o arranjo ideal

entre o problema da ignorância racional, associado ao grande número de tomadores de decisão, e o problema do principal-agente, associado à delegação de decisões coletivas a um número menor de tomadores de decisão?

Se os partidos políticos, na sua função de atores epistêmicos, podem ou não, de fato, auxiliar a aproximar líderes e agentes numa democracia e superar o problema da ignorância racional, isso dependerá de todo um espectro de condições políticas, sociais e culturais e das trajetórias específicas de desenvolvimento de uma comunidade política, o que vai além do escopo da nossa discussão neste artigo.

Notas

- ¹ “Em larga medida” porque o programa com o qual nos associamos centralmente foi denominado teoria da escolha pública “revisionista” - uma descrição que mais ou menos endossamos. Algumas das características distintivas do revisionismo são apresentadas em BAURMANN, M. . *Der Markt der Tugend. Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft*, [s.l.]: [s.n.], 1996 (2a ed. 2000); BAURMANN, M. . *The Market of Virtues. Morality and Commitment in a Liberal Society*, [s.l.]: [s.n.], 2002 e BRENNAN, G.; HAMLIN, A.. *Democratic Devices and Desires*, 2000; BRENNAN, G.; HAMLIN, A.. *Revisionist Public Choice Theory. New Political Economy*, 13 (1), 2008, p. 77.
- ² HUME, David. On the Independency of Parliament, In: *Hume Essays: Moral Political and Literary*, [s.l.]: [s.n.], 1985, p. 42.
- ³ MILL, J. S. *Considerations on Representative Government*, [s.l.]: [s.n.], 1977, p. 505.
- ⁴ Bruno S. Frey apresenta uma defesa vigorosa dos procedimentos democráticos diretos: FREY, B. S. Direct Democracy. Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *American Economic Review*, 84 (2), 1994, p. 338.
- ⁵ Assim, por exemplo, os políticos podem ser considerados mais capazes de se proteger contra a má conduta (ou corrupção) da polícia do que os cidadãos diretamente.
- ⁶ DOWNS, A.. *An Economic Theory of Democracy*, [s.l.]: [s.n.], 1957.
- ⁷ Mesmo quando esse raro evento ocorre, como visto na eleição de George W. Bush para presidente, os procedimentos eleitorais entram em colapso.
- ⁸ Ver também BAURMANN, M; BRENNAN, G. What Should the Voter Know? Epistemic Trust in Democracy, *Grazer Philosophische Studien. Internationale Zeitschrift für Analytische Philosophie*, 79, 2009, p. 159.
- ⁹ SCHMIDT, F. F. (ed.),. *Socializing Epistemology. The Social Dimensions of Knowledge*, [s.l.]: [s.n.], 1994; GOLDMAN, A. I. *Knowledge in a Social World*, 1999; HARDIN, R. . *How Do You Know?: The Economics of Ordinary Knowledge*, [s.l.]: [s.n.], 2009.

- ¹⁰ Ver COADY, A. J. . *Testimony*, [s.l.]: [s.n.], 1992.
- ¹¹ “Conhecimento” é usado aqui em um sentido amplo e de senso comum da palavra, incluindo aspectos descritivos e normativos (ver *Hardin* n.r. 9).
- ¹² Ver BAURMANN/BRENNAN (n.r. 8).
- ¹³ KUHN, T. . *The Structure of Scientific Revolutions*, [s.l.]: [s.n.], 1962 (2ª edição ext. 1970).
- ¹⁴ GOLDMAN, A. I. Experts: Which Ones Should You Trust?, *Philosophy and Phenomenological Research*, 63 (1), 2001, p. 85.
- ¹⁵ RAWLS, J.. *A Theory of Justice*, 1971 (2ª edição rev. 1975).
- ¹⁶ O argumento subjacente aqui é explicado em detalhes em BRENNAN, G.; KLIEMT, H.. *Finite Lives and Social Institutions*, *Kyklos*, 47, 1994, p. 551.
- ¹⁷ BAURMANN, M. Kollektives Wissen und epistemisches Vertrauen: der Ansatz der Sozialen Erkenntnistheorie, *Sonderheft 50 der KZfSS*, 2010, p. 185.
- ¹⁸ Oscar Gabriel apresenta um resumo interessante dessas descobertas e uma discussão crítica sobre medição de confiança padrão no texto *Einstellungen der Bürger zu den politischen Parteien* em: NIEDERMEYER (ed.), *Handbuch Parteienforschung*, [s.l.]: [s.n.], 2013, p. 319.
- ¹⁹ Ver GABRIEL (n.r. 18), p. 328.
- ²⁰ Ver GABRIEL (n.r. 18), p. 326 e seguinte.
- ²¹ http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2013/November_II_2013/

Partidos políticos e teoria constitucional¹

Matthias Jestaedt

Tradução Peter Naumann

A. Teoria constitucional e direito dos partidos - um tema duplo morlokiano

Transcorreu mais de um quarto de século desde que Martin Morlok, parodiando o famoso título da aula inaugural de Friedrich Schiller na Universidade de Jena, em 1789², ano da Revolução Francesa, perguntou: "O que significa e com que finalidade estudamos teoria constitucional?", dedicando a Schiller uma obra fundamental da teoria constitucional, digna de nota, raras vezes apreciada de modo adequado no tocante a sua riqueza de ideias e a seu descortino prudente³.

Além da bela reminiscência referente à história da ciência, a dupla pergunta, suscitada pelo título, exprime a insegurança ou, ao menos, a falta de clareza acerca da existência e peculiaridade, da função e do valor da teoria constitucional⁴.

Quem quiser "ver", em primeiro lugar, que a teoria constitucional existe "de fato", em segundo lugar, como a teoria constitucional "funciona" no discurso jurídico e, em terceiro lugar, como ela influencia a prática da interpretação e aplicação do direito constitucional vigente, deve direcionar sua atenção à área na qual Martin Morlok acumulou seus maiores méritos científicos: o direito dos partidos ou, para ser mais exato, o direito dos partidos políticos na conformação experimentada por essa disciplina, nomeadamente graças à jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal.

Aí serão encontradas as respostas a todas as perguntas formuladas. Em nenhuma outra matéria, o papel e o significado da teoria constitucional como disciplina autônoma – ao lado da e para a dogmática

constitucional – provavelmente poderiam ser demonstrados de modo mais penetrante e, ao mesmo tempo, mais simples do que no papel e significado destinados aos partidos políticos no discurso jurídico, tanto da prática como da ciência.

Como já sugere o título (“Partidos políticos e teoria constitucional”), ele pode ser lido em duas direções. Nesse sentido, as reflexões expostas nas páginas seguintes referem-se, por assim dizer, a dois temas: em primeiro lugar, ao papel e significado dos partidos políticos na perspectiva da teoria constitucional; em segundo lugar, ao papel e significado da teoria constitucional, com vistas ao direito dos partidos políticos.

B. Compreensões da teoria constitucional

Antes disso, parece-me fazer sentido dizer algumas palavras sobre a teoria constitucional. Afinal de contas, é ela que nos demarca o quadro de reflexão no tocante a partidos políticos. E não apenas isso: inexistente – e peço licença para evocar aqui a pergunta ambígua de Martin Morlok – qualquer consenso acerca do seu estatuto como disciplina científica, dos seus traços distintivos e das suas qualidades⁵. O fato de a reflexão epistemológica tradicionalmente despertar pouca simpatia na ciência jurídica não chega a tornar a questão mais fácil.

Um exemplo eloquente disso é justamente o estatuto da teoria constitucional como disciplina jurídica. Os posicionamentos a seu respeito são reduzidos e, raras vezes, expressos e desenvolvidos de modo argumentativo.

Apesar dessa situação da reflexão – que é, digamos, difusa – as opiniões são consideráveis na sua multiplicidade. Para exemplificar a extensão do espectro dessas opiniões: alguns veem a teoria constitucional como denominação moderna da Teoria Geral do Estado, em idade propecta (não apenas no sentido terminológico), situada na zona limítrofe das disciplinas Teoria do Direito de Estado e Teoria Política. Outros veem-na inversamente como sinônimo - entrementes fora de moda - da dogmática constitucional, enquanto uma das rochas disciplinares “mais duras” entre as disciplinas jurídicas, sendo que outros ainda veem-na, em virtude do seu caráter abstrato, como uma espécie de Parte Geral da Dogmática Constitucional ou como ramo secundário da Dogmática Constitucional, em perspectiva comparada⁶.

Apresso-me a acrescentar que podemos aduzir razões dignas de nota para cada uma dessas leituras. Afinal de contas, a constituição e a denominação de uma disciplina não são fenômenos naturais, simplesmente encontráveis no âmbito ôntico. Por isso, inexistente a “one

right (disciplinary) answer”⁷, a única compreensão correta da disciplina. Muito pelo contrário, a existência, função e nome de uma disciplina orientam-se por interesses de conhecimento e necessidades de distinção, existentes e novos, não raro cambiantes e longe de serem considerados unívocos. Uma disciplina se afigura assim como uma construção da ciência, em elevado grau contingente, por assim dizer dependente da demanda, a ser justificado diante de necessidades concretas.

C. Teoria constitucional como complemento da dogmática constitucional

Todas as acepções da disciplina mencionadas têm em comum o fato de que, em seu fundamento, a teoria constitucional não se apresenta como disciplina autônoma ou, ao menos, originária. Quero convidá-los a trilhar comigo os caminhos de Martin Morlok, que nos dá acesso, conforme veremos, a uma concepção disciplinar mais exigente da teoria constitucional, na qual essa, embora de modo especial e retroativa sobre a dogmática constitucional, reivindica para si a autonomia enquanto disciplina.⁸

Por conseguinte, a teoria constitucional define-se, primordialmente, a partir da sua orientação pela *dogmática* constitucional e a partir de sua orientação pela sua função para essa dogmática⁹. Não é idêntica a ela, mas seu complemento específico, mais precisamente, sua disciplina especial de fundamentação¹⁰.

Num primeiro enfoque, isso significa que a teoria constitucional enriquece a reflexão sobre a dogmática constitucional, provendo-a de contextos adicionais. Tal atribuição de status e função pressupõe, por sua vez, a existência de um nível maior ou menor de clareza acerca do que se compreende por *dogmática* constitucional. Poder-se-ia contestar – com excelentes razões – a existência de tal clareza, mas ainda não vamos elucidar isso em pormenores.

Com vistas aos objetivos ora fixados, basta caracterizar a dogmática constitucional como a disciplina jurídica auxiliar [*Gebrauchsdisziplin*], cujo objeto é a respectiva Constituição vigente¹¹. Constituem-na, por conseguinte, enquanto disciplina, os seguintes elementos que a caracterizam como um suporte científico na interpretação e aplicação do direito constitucional atualmente positivado. Nesse sentido, ela funciona como ajuda científica de atualização para a prática jurídica com competência decisória. Nessa função ela tem, caso não queira abandonar seu papel orientado para a participação, uma postura estruturalmente afirmativa diante do direito constitucional vigente ou – como também poderíamos dizer – uma postura acrítica ou receptiva.

D. O que a teoria constitucional faz para a dogmática constitucional?

Tanto a perspectiva de aplicação da dogmática como sua orientação estrita pelo direito positivo já mostram o que se esconde por trás da tese morlokiana de complementaridade, direcionada para a destinação [*Um-willen*] da teoria constitucional enquanto disciplina¹². Na sua relação com a dogmática constitucional, a teoria constitucional é complementar por um lado, porque satisfaz, enquanto disciplina *de observação* orientada pela Constituição, demandas de compreensão e comparação, demandas de questionamento e justificação, às quais a dogmática constitucional não logra fazer justiça, enquanto disciplina *de participação*, referida à Constituição.

Por outro lado, ela é seu complemento, pois ensaja (e procura responder a) perguntas referentes à razão de ser, ao sentido e valor da Constituição em sua totalidade ou de normas individuais, sendo que tais perguntas se localizam além do horizonte dogmático da validade em termos de direito positivo (“Com qual teor uma norma jurídica postula validade e em qual situação de aplicação?”).

A teoria constitucional identifica suas tarefas principais na contextualização, bem como na apreciação contrastiva da Constituição vigente. Ao proceder assim, ela mira em duas indagações, mais especificamente, em primeiro lugar nas seguintes perguntas: quais são as dimensões de sentido da Constituição que transcendem o direito positivo, quais são os seus contextos e pressupostos não positivados (contextualização)? Em segundo lugar, a teoria constitucional indaga: qual é a relação entre a Constituição dada ou também real com a melhor Constituição possível ou também ideal (apreciação contrastiva)?

Sob os auspícios da disciplina e de modo planejado, a teoria constitucional não se apropria da introspecção juspositiva da dogmática constitucional, mas pergunta pelos contextos e interrelacionamentos - necessariamente transpositivos - do direito constitucional positivo. Nessa perspectiva, ela avança, do ponto de vista da dogmática constitucional, à condição de disciplina de ampliação do horizonte ou disciplina mediadora [*Brückendisziplin*], com base na qual conceitos e teoremas de ciências vizinhas referidas à Constituição, como a sociologia constitucional ou a teoria política, a economia das instituições ou a filosofia do Estado, são preparadas para o discurso da dogmática constitucional e, com isso, pela primeira vez “visualizadas” e tornadas acessíveis¹³.

No entanto, a teoria constitucional deve decidir se – e até que ponto – a dogmática constitucional pode avançar sobre essas ofertas exógenas de aporte de sentido, exclusivamente em conformidade com suas

próprias operações, que, na sua íntegra, têm a ver com a pergunta sobre se e até que ponto a prova da positivação, quer dizer, a prova de que o teor normativo *possível* também se tornou o teor normativo concretamente *vigente*, pode ser feita com vistas a teores normativos questionados¹⁴. Bastam-nos, por enquanto, essas frases introdutórias à definição do lugar da teoria constitucional.

E. Financiamento público de partidos como objeto de demonstração de argumentações de teoria constitucional

Já afirmei inicialmente que a compreensão do marco da Lei Fundamental, no qual se localizam e atuam os partidos políticos - dito em termos mais técnicos: a dogmática do direito constitucional sobre os partidos - demarca o exemplo talvez mais proeminente da existência, do modo de atuação e do papel (ou dos papéis) da teoria constitucional na ciência jurídica constitucional da Lei Fundamental. Para evitar mal-entendidos, não quero dizer com isso que essa afirmação pretende ter validade para todas as áreas da dogmática do direito constitucional sobre os partidos. Mas esse princípio vale, de qualquer modo, para o quadro constitucional do financiamento público dos partidos, no qual pretendo concentrar-me nas considerações a seguir.

Ao menos três indícios mais ou menos nítidos apontam para um “impacto”, em termos de teoria constitucional, na interpretação e aplicação da disposição do direito sobre os partidos políticos, contida no Art. 21 da Lei Fundamental (e, complementarmente, da disposição sobre o direito dos deputados, contida no Art. 38, alínea 1, frase 2, da Lei Fundamental):

O primeiro indício - de longe o mais espetacular - da existência e atividade de argumentações de teoria constitucional em formatos de dogmática constitucional é uma dupla mudança da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, sem que, nesse tocante, tivesse ocorrido uma alteração das normas constitucionais referidas ou, em formulação mais cautelosa, dos competentes textos constitucionais¹⁵.

Penso nas duas manobras espetaculares de esgrima judicial, que o 2º Senado executou no tocante ao financiamento dos partidos: enquanto ele afirmara, na sua primeira decisão sobre o financiamento dos partidos, de 1958, que deveria ser admissível “colocar à disposição recursos financeiros da parte do Estado não apenas para as próprias eleições, mas também para os partidos políticos, que sustentam as eleições”¹⁶, recusou-se claramente a um financiamento dos partidos políticos com recursos do erário, que fosse além do reembolso dos custos da campanha eleitoral, em 1966¹⁷.

Finalmente, defendeu, em 1992, a tese contrária de que a Lei Fundamental desconhece uma proibição de “conceder aos partidos os meios para o financiamento das suas atividades, que lhes competem *genericamente* de acordo com a Lei Fundamental”¹⁸. Nas duas vezes, a mudança dos resultados deveu-se, fundamentalmente, a uma mudança de concepção, vale dizer, de uma substituição do fundo de interpretação. Retornarei a esse ponto logo mais.

O segundo indício é a jurisprudência constitucional rica e detalhada, pormenorizada no plano dogmático, sobre a posição constitucional dos partidos políticos - e isso diante de um fundamento bastante visível no texto constitucional, mais especificamente no Art. 21 da Lei Fundamental. A dogmática do direito constitucional sobre os partidos é dominada por algumas poucas imagens-modelo [*Leitbilder*] e princípios, com alusões apenas rudimentares no texto constitucional, como, nomeadamente, a liberdade com relação ao Estado e a igualdade de oportunidades dos partidos políticos. Não obstante, elas estruturam e orientam a interpretação e a aplicação do direito constitucional sobre os partidos, sendo fonte e ponto de partida de numerosas séries de concretização e cascatas inferenciais [*Folgerungskaskaden*]¹⁹.

Por fim, o terceiro indício é a referência a categorias e teoremas evidentemente pertencentes à teoria constitucional, como a doutrina partidocrática de Gerhard Leibholz e sua alternativa de interpretação, baseada na dicotomia entre Estado e sociedade. No entanto, essa referência conteudística é, tudo somado, mais pronunciada na teoria geral do Estado, que acompanha e comenta a jurisprudência do tribunal de Karlsruhe, do que na jurisprudência do próprio Tribunal Constitucional Federal - o que não significa que a jurisprudência não se deixe impressionar por isso na estrutura da sua argumentação²⁰.

F. Sim, não, sim! - Sobre uma jurisprudência constitucional meandrante

Vejamos um pouco mais de perto a jurisprudência sobre o financiamento público dos partidos políticos - ou, para sermos mais precisos, as três constatações orientadoras e como elas poderiam ser consideradas no mais verdadeiro sentido do termo. Diga-se, liminarmente, que a Lei Fundamental abstém-se de um enunciado explícito sobre o “se” e o “como” da admissibilidade de um financiamento público dos partidos políticos.

A única disposição, que se pronuncia expressamente sobre recursos financeiros dos partidos, o Art. 21, alínea 1, frase 4, da Lei Fundamental, regulamenta o dever de prestação de contas, não só com vistas

à origem e à utilização dos seus recursos, como também no que tange a seu patrimônio.

No entanto, a referida disposição não envolve, segundo o consenso generalizado, um enunciado sobre o financiamento público dos partidos políticos²¹. Resumindo: o resultado do exame do texto constitucional sobre o tópico ‘financiamento público dos partidos políticos’ é negativo. Mas isso não impediu o Tribunal Constitucional Federal de considerar o direito de financiamento dos partidos políticos como pré-estruturado em pormenores, nas suas entrementes - dependendo da contagem adotada: até 13 decisões²².

I. Sim - a primeira sentença sobre doações a partidos, de 1958

Proferida em 1958, a sentença sobre as doações fundamenta a admissibilidade do financiamento público de partidos, apesar da brevidade da fundamentação, em meia página impressa²³, contendo três argumentos: em primeiro lugar, o fato de que os partidos dedicam seus recursos “ à preparação da campanha eleitoral”, i.e. , ao cumprimento de uma tarefa pública. Em segundo lugar, chama a atenção para a “posição central” dos partidos “em toda a vida da Constituição”, lembrando que o tribunal reconheceu-lhes, como expressão e consequência desse fato, “funções orgânicas no âmbito interno da vida constitucional e abriu-lhes, com vistas à afirmação dos seus direitos no processo eleitoral, o caminho do litígio entre órgãos públicos [*Organstreit*]”²⁴. Em terceiro lugar, infere-se a circunstância, de que, nas eleições, trata-se do cumprimento de uma tarefa pública, razão pela qual também deveria ser admissível colocar à disposição recursos financeiros do erário “aos partidos políticos sustentadores das eleições”.

Embora Gerhard Leibholz fosse o relator, o 2º Senado não mencionou o termo “partidocracia”. Não obstante, penso que a doutrina partidocrática é aqui o elo perdido [*missing link*] na fundamentação, pois os argumentos primeiro e terceiro, que se referem diretamente aos recursos financeiros de um partido, não propriamente fundamentam o que alegam fundamentar.

Afinal de contas, a consequência muito mais próxima dos argumentos primeiro e terceiro teria sido considerar admissível um financiamento público dos partidos políticos apenas no seu papel de “organizações preparatórias da campanha eleitoral”²⁵, o que vale dizer, apenas um reembolso dos custos da campanha eleitoral. Por conseguinte, não carece tolerar o segundo argumento, que tampouco se refere explicitamente a aportes financeiros do erário aos partidos, para que a decisão do tribunal adquira unicidade e coerência.

Ocorre que o segundo argumento contém, em uma formulação

praticamente não cifrada, ingredientes importantes - ou ao menos efeitos consequentes típicos - da doutrina partidocrática leibholziana,²⁶ que, de resto, também imprime sua marca em formulações e argumentos individuais do 2º Senado do Tribunal Constitucional Federal, no tocante ao direito dos partidos políticos²⁷, ao sugerir a existência de uma postura fundamental simpática à tese do financiamento público: a formulação sobre as “funções orgânicas no âmbito interno da vida constitucional” o que chega a impulsionar o resumo da caracterização como “órgão da Constituição”.

É sabido que o tribunal hesita em dar esse último passo terminológico, mas compreende os partidos como elevados pela Lei Fundamental à “dignidade de uma instituição constitucional”²⁸. Mas o tribunal extrai até hoje *uma* consequência inteiramente contida na linha de argumentação da doutrina partidocrática: reconhece a legitimidade dos partidos políticos em litígios entre órgãos públicos²⁹. Assim, a dogmática da jurisprudência constitucional sobre o financiamento público dos partidos apresenta, desde o início, uma coloração nítida em termos de Teoria Geral do Estado e teoria constitucional.

II. Não - A primeira sentença sobre o financiamento dos partidos em 1966

O Senado afasta-se da doutrina partidocrática em 1966, decisão tomada sem a presença do juiz Gerhard Leibholz, excluído por suspeição³⁰. Na Súmula 4 da sua sentença, de 19 de julho de 1966, o tribunal decreta o seguinte:

“A concessão de subsídios oriundos do orçamento da federação aos partidos, com vistas a toda a sua atividade no âmbito da formação da opinião e vontade políticas, é incompatível com o princípio democrático da formação livre e aberta da opinião e vontade, do povo aos órgãos do Estado.”³¹

O 2º Senado excepciona do seu veredito apenas um reembolso “adequado” dos custos da campanha eleitoral³². Em toda a fundamentação, é visível o apelo à distinção entre “formação da vontade do povo e formação da vontade do Estado pelos seus órgãos constituídos”³³. Em linha com esse pensamento, os partidos só participariam da formação da vontade do povo em conformidade com o disposto no Art. 21, alínea 1, da Lei Fundamental, e não na formação da vontade do Estado, em conformidade com o disposto no Art. 20, alínea 2, da Lei Fundamental. Aos partidos políticos, que seriam “grupos livremente constituídos, radicados no âmbito sócio-político”³⁴, são contrapostos, em forte contraste, os “órgãos constitucionais”³⁵ e os “órgãos supremos do Estado”³⁶. Dessa forma, as “relações entre os órgãos constitucionais e os

partidos políticos” caracterizar-se-iam, primordialmente, pelo princípio da liberdade do Estado³⁷.

Tudo somado, a fundamentação de praticamente 23 páginas³⁸ pode ser lida como um pormenorizado acerto de contas com a doutrina partidocrática de Leibholz, na linha da palestra proferida por Konrad Hesse³⁹, no Encontro dos Professores Alemães de Direito de Estado.

A argumentação do 2º Senado é dominada por dois *topoi* que sustentam o veredito sobre um financiamento público universal, i.e., que vá além do mero reembolso dos custos da campanha eleitoral. Por um lado, pelo “mandamento constitucional da formação da opinião e da vontade, em princípio livre da ingerência do Estado e aberta do povo até os órgãos do Estado”⁴⁰, e, por outro lado, pela “imagem-modelo [*Leitbild*] do partido político, da qual o constituinte partiu e que ele definiu no Art. 21 da Lei Fundamental⁴¹.

Assim, os pilares da conclusão, quer dizer, de uma proibição quanto a um financiamento universal dos partidos com recursos do erário constituem um “mandamento constitucional” e uma “imagem-modelo”. Em primeiro lugar, ambos não se destinam diretamente ao financiamento público dos partidos e, em segundo lugar, não se expressaram de forma identificável no texto constitucional, mas deveriam ser caracterizados em parte como denominações coletivas abrangentes de regulamentações individuais explícitas na constituição, em parte como hipóteses de fundo constitucional.

III. Sim - A segunda sentença sobre o financiamento dos partidos em 1992

Um quarto de século mais tarde, o 2º Senado, em sua sentença de 9 de abril de 1992, aproveita o ensejo para corrigir, de modo tão decisivo quanto espetacular, sua orientação jurisprudencial decorrente da decisão de 1966. A Súmula 2, visando evitar qualquer mal-entendido, afirma o seguinte:

“Contrariamente ao entendimento defendido até agora pelo 2º Senado, o Estado não se vê impedido em termos constitucionais de conceder recursos aos partidos para o financiamento das atividades, que lhes competem *genericamente* em conformidade com a Lei Fundamental”.⁴²

Não obstante, isso não conduz à admissibilidade de um financiamento integral – ou mesmo apenas preponderante – de partidos políticos com recursos do erário, pois, conforme formula o 2º Senado, “a liberdade dos partidos com relação ao Estado, pressuposta pela Lei Fundamental”, permitiria, em virtude da sua “independência do Estado”

bem como do seu “caráter de grupos livremente constituídos, enraizados no âmbito sócio-político”,⁴³ apenas um financiamento público parcial dos partidos políticos.

Motivado por esses dois aspectos, o Tribunal Constitucional Federal extrai do “princípio da liberdade com relação ao Estado” - que percebe concretizado no início da fundamentação no “mandamento do ancoramento continuado dos partidos na sociedade e da sua distância do Estado, fundamentada nesse ancoramento”⁴⁴ - as três linhas orientadoras de um financiamento universal dos partidos, válidas até os dias atuais e com dignidade constitucional.

Em primeiro lugar, o assim chamado “limite superior relativo”, segundo o qual o volume total de subsídios do erário a um partido não pode ultrapassar a soma da receita angariada pelo próprio partido⁴⁵ (se pensarmos na composição do 2º Senado, na época dessa decisão, quase estaríamos inclinados a falar de um princípio de meação como parte integrante do direito do financiamento dos partidos)⁴⁶. Em segundo lugar, o assim chamado “limite superior absoluto”, que se orienta pela tese de que o volume total dos aportes financeiros do erário aos partidos na atualidade (i.e, em 1992) deveria ser “considerado suficiente”; e, em terceiro lugar, que o respaldo encontrado por um partido entre seus apoiadores mediante a eleição, a filiação e as doações seja levado em conta enquanto chave “ponderável” de rateio no financiamento público dos partidos⁴⁷.

Em quatro passos, o 2º Senado desenvolve sua fundamentação⁴⁸: primeiro ele reflete, partindo do Art. 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental, sobre a “posição proeminente dos partidos”⁴⁹ no processo de formação da vontade do povo, mais especificamente no direito eleitoral. A seguir, desenvolve a ideia de que a participação na formação da vontade política do povo não se restringe apenas “aos preparativos diretos da campanha eleitoral”⁵⁰.

Podemos traduzir nos seguintes termos: a participação na formação da vontade política do povo não se restringe apenas à campanha eleitoral *stricto sensu*, que precede diretamente o dia da eleição, ao qual também está direcionada. Por isso, carece de “justificação real” ver nas atividades partidárias de preparação de uma eleição, distinguíveis “apenas de modo meramente exterior” da sua atuação restante, em prol da formação da vontade política do povo, o único ponto de engate da justificativa de um financiamento público, uma vez que a “realidade do financiamento público de partidos”, com a totalização dos custos da campanha eleitoral e pagamentos parciais periódicos equivaleria, “quanto a seu volume e a sua função”, a um “financiamento, em parte, básico dos partidos”⁵¹.

No terceiro passo, o 2º Senado concretiza, como já mencionado, “a liberdade dos partidos com relação ao Estado, pressuposta pela Lei Fundamental”⁵². Segue, no quarto passo, a igualmente já mencionada derivação das três cautelas de um financiamento da atividade geral dos partidos políticos, desenvolvidas a partir do “princípio constitucional da liberdade com relação ao Estado”⁵³: limite superior relativo, limite superior absoluto, e enraizamento social, enquanto chave de rateio de subsídios do erário⁵⁴.

Tanto o limite superior relativo como o limite superior absoluto são fundamentados essencialmente na frase de fácil memorização, extraída da liberdade com relação ao Estado, por sua vez decorrente de mandamento constitucional: “O autofinanciamento dos partidos tem precedência sobre o financiamento público”⁵⁵. Desse princípio de subsidiariedade, formulado em termos de direito (constitucional) do financiamento dos partidos, o tribunal infere o seguinte:

“O volume do financiamento público dos partidos deve restringir-se ao mínimo indispensável para a manutenção da sua capacidade de funcionamento e não pode ser gerado pelos próprios partidos.”⁵⁶

pois, afinal de contas:

“Se o cidadão tivesse a impressão de que os partidos se servem do erário, isso levaria, necessariamente, a uma diminuição da sua reputação, prejudicando, em última instância, sua capacidade de desempenhar as tarefas atribuídas pela Constituição.”⁵⁷

O desenvolvimento da ideia do enraizamento a partir do alegado mandamento constitucional da liberdade com relação ao Estado também se faz mediante consideração sobre o que tal liberdade pressuporia e que consequências resultariam dela. Nas 12 páginas da fundamentação⁵⁸, normas constitucionais individuais são mencionadas, quando muito, apenas uma vez e *colorandi causa*. Diante disso, não encontramos - conforme nossa expectativa - a interpretação de uma norma *stricto sensu*, comprovadamente contida no texto constitucional, com a subsequente subsunção a elementos individuais de suporte fático.

IV. Continuidade em meio às transformações

Não importa quão distintos sejam esses três vereditos quanto à sua extensão, estilo argumentativo [*Duktus*] e resultado, eles compartilham mais do que se vê à primeira vista. Com isso, não queremos dizer, primordialmente, que as referidas decisões usam, em medida não ignorável, formulações iguais ou similares, que não raro revelam ser empréstimos, mais ou menos diretos, da doutrina partidocrática de Gerhard Leibholz⁵⁹.

Muito pelo contrário, as três sentenças coincidem, de forma notável, com o modo como *não* se aproximam da pergunta pela admissibilidade constitucional do financiamento de partidos políticos, pois, em nenhuma constatação, aparece a indagação - natural, como se pode supor - sobre se é possível comprovar, na Lei Fundamental, uma disposição concreta, baseada no texto constitucional, que permita afirmar que podemos extrair da Lei Fundamental algo quanto à admissibilidade ou inadmissibilidade do financiamento público dos partidos políticos.

O Art. 21, alínea 1, frase 4, da Lei Fundamental, única prescrição da Lei Fundamental a tematizar expressamente o financiamento dos partidos, *não* contém, no que concerne ao dever de prestação de contas, *nenhum* enunciado sobre a (in)admissibilidade de subsídios do erário a partidos. Mas tal prescrição constitucional não desempenha nenhum papel - ou, quando muito, um papel inteiramente marginal - na jurisprudência referente à questão principiológica do financiamento público dos partidos⁶⁰.

A resposta é desenvolvida, por um caminho distinto, em cada uma das três decisões orientadoras. Em vez de recorrer a enunciados individuais concretos, baseados no texto da Lei Fundamental, ou, como tais enunciados faltam no tocante ao financiamento público dos partidos, constatar o silêncio da Constituição e dele extrair as devidas consequências, o 2º Senado deu-se ao trabalho de alegar a "posição central" dos partidos "em toda a vida constitucional"⁶¹ (1958), o "mandamento constitucional da formação da opinião e vontade, em princípio livre com relação ao Estado e aberta" e a "imagem-modelo [*Leitbild*] do partido livre, pressuposta pelo constituinte e definida no Art. 21 da Lei Fundamental" (1966)⁶², bem como "a liberdade dos partidos com relação ao Estado, pressuposta pela Lei Fundamental"⁶³, com seus sub e subsubprincípios. (1992)⁶⁴.

Já a sinopse concisa e breve dos argumentos orientadores da fundamentação mostra que o tribunal aqui não opera com excessiva atenção ao texto constitucional e excessivo tecnicismo na aplicação da Constituição. Os critérios centrais de aferição assentam-se em extrapolações de disposições constitucionais individuais e/ou na visualização de pressupostos da Constituição.

Tais extrapolações e a visualização não se detêm diante de prescrições individuais positivadas na Lei Fundamental, mas apontam para o "sistema interno"⁶⁵, que nelas se expressa e cujas disposições juspositivas não derivam apenas de sua justificação interna, mas também da sua leitura orientadora no processo de aplicação da Constituição. Além disso o "sistema interno", destarte explorado, dispensa o comprovante de positivação em mandamentos e proibições, que podem ser inferidos de princípios sistêmicos pela via dedutiva e concretizam os princípios orientadores abstratos⁶⁶.

G. Sobre a possibilidade e o sentido de uma distinção e do estabelecimento de uma referência recíproca de teoria constitucional e dogmática constitucional

No entanto, a verificação do sistema constitucional “interno”, i.e, o descobrimento e a análise das leis motrizes atuantes “por trás” das disposições constitucionais positivas, é para a *teoria* constitucional, no sentido aqui adotado, um *modus operandi* peculiar, que chega mesmo a distingui-la diante de todas as outras disciplinas jurídicas⁶⁷ e implode, na medida em que se atribui a essas leis motrizes, desconsiderada sua posituação deficiente, um efeito (normativo) próprio de um critério jurídico, uma concepção estritamente referida ao direito constitucional positivo.

Por um lado, conforme já enfatizado várias vezes, uma concepção da dogmática constitucional, estritamente em termos do direito vigente, também - e justamente - depende da teoria constitucional. Esse é o sentido da tese da complementaridade, com vistas à relação entre a teoria e a dogmática constitucionais. Mas isso não quer dizer que enunciados que fazem sentido em termos de teoria constitucional e enunciados fundamentados em termos de dogmática constitucional possam ser sinonimizados ou mesmo apenas interligados, para produzir novas normas de direito constitucional.

I. Potenciais de sentido de uma concepção diferencialista da teoria constitucional

Ocorre que essa crítica, relativa ao uso irrefletido de argumentos de teoria da Constituição em contextos de dogmática constitucional assenta - como a própria tese da complementaridade - em pressupostos, que devem ser verificáveis, caso a crítica deva ser fundamentada. Assim, a tese da complementaridade fica exposta a um teste duplo, pois, em primeiro lugar, surge a pergunta pelo sentido e pela função, que uma distinção (e uma atribuição subsequente!) entre teoria constitucional, por um lado, e dogmática constitucional, por outro, têm (ou podem ter).

Dito de outra forma: por que a concepção de dogmática constitucional deve ser tão estreita, de modo a comportar ainda espaço para a necessidade de uma teoria constitucional, autônoma, enquanto disciplina? Em segundo lugar, deveríamos perguntar, ainda, com que grau de precisão a complementaridade se apresenta na lide cotidiana operacional da dogmática constitucional e se, mais especificamente, a distinção entre e a atribuição de enfoques de teoria e dogmática constitucionais podem ser implementadas e mantidas em termos de método.

Muito deveria ser dito sobre a primeira pergunta⁶⁸. No entanto, no

quadro de argumentação exposta, preciso restringir-me à tese de que uma concepção diferencialista, na qual a teoria constitucional é atribuída à dogmática constitucional – enquanto disciplina fundamentadora dessa, embora se distinga da dogmática – possui um potencial explicativo nitidamente superior, no sentido de uma capacidade superior de processamento de complexidade em relação a ofertas concorrenciais integralistas, que percebem aqui apenas a atuação da dogmática constitucional onipotente, onipotente, pois - como se diz tão apropriadamente - “informada do que ocorre na disciplina vizinha”.

Afinal de contas, tal concepção diferencialista permite fazer justiça à autonomia operacional - sinônimo de autonomia [*Eigengesetzlichkeit*] do direito positivo⁶⁹, por um lado, de natureza “dogmática” e, apesar disso, fazer uso das ofertas de contraste e contextualização enquanto irritações amplificadoras do conhecimento, pelo outro lado, de natureza “teórica”. A teoria constitucional pode servir à dogmática em vários sentidos como fundo de contraste e contextualização, sem com isso deixar de ser percebida como irritação disciplinar. Ela possibilita e favorece, sem nenhuma pretensão de completude,

- (1) a distinção e o referimento recíproco de normatividades distintas (postas - pressupostas; atuais - potenciais; presentes - ausentes [passadas/futuras]; e positivadas - não positivadas);
- (2) a distinção e o referimento recíproco da compreensão, a ser produzida pela interpretação, por um lado, e pela inevitável pré-compreensão, por outro, para, dessarte, identificar, não em último lugar, as pré-compreensões opostas e desiguais da Constituição e submetê-las a um discurso racional;
- (3) a compreensão da Constituição nas suas expectativas e premissas, nas suas sub e superestruturas normativas, mas não positivadas;
- (4) a reflexão científica (da diferença e da cooperação) das parcelas de conhecimento e geração do direito no quadro da aplicação do direito;
- (5) a distinção e o referimento recíproco das perspectivas do participante e do observador, temas de central relevância para uma disciplina científica orientada pela prática.

Em síntese: uma teoria constitucional autônoma “permite” à dogmática constitucional não ir além de seus limites, estritamente centrados no direito vigente [*bei ihren strikt geltendrechtlichen Leisten zu bleiben*], mas consorcia à dogmática constitucional um plano terminológico, categorial e metódico adicional, no qual dimensões de sentido referidas à Constituição podem ser marcadas, analisadas e relacionadas com a dogmática constitucional, além da dimensão da vigência.

Nesse ponto, sempre devemos levar em consideração que a tese da complementaridade não objetiva exclusivamente e antes de mais nada - como a crítica alega, na maioria das vezes em apresentação unilateral ou com exageros⁷⁰ - promover uma separação - ou mesmo um isolamento - entre as dimensões da teoria constitucional e a dogmática constitucional, mas ao mesmo tempo - e, no mínimo, com igual empenho - a correta atribuição e o referimento recíproco de teoria e dogmática. Afinal de contas, o mecanismo propriamente dito de atuação da alegada complementaridade deve ser visto nesse empenho.

II. A possibilidade de implementação metodológica de uma concepção diferencialista

Com isso, já está prefigurada uma resposta à segunda pergunta. À guisa de conclusão, quero fazer algumas referências de natureza concretizadora, reportando-me ao exemplo do direito da constituição dos partidos.

No que tange à posição e ao âmbito de atuação dos partidos políticos, o Art. 21 da Lei Fundamental contém apenas uma única disposição, composta por seis enunciados individuais de natureza constitucional, que dizem respeito: a uma regulamentação da coatuação na formação da vontade do povo (alínea 1, frase 1), à liberdade de fundação de partidos (alínea 1, frase 2), à democracia intrapartidária (alínea 1, frase 3), ao dever de prestação de contas (alínea 1, frase 4), à proibição de partidos (alínea 2) e à competência de detalhamento normativo do legislador federal (alínea 3).

Decerto, todos esses enunciados constituem aspectos importantes da posição e do âmbito de atuação dos partidos na ordem política criada pela Lei Fundamental. Mas é praticamente impossível afirmar que eles nomeiam todos - ou, ao menos, os absolutamente mais importantes - elementos constituintes da partidocracia [*Parteienstaatlichkeit*], menos ainda a sua racionalidade própria. Muito pelo contrário: as regulamentações positivadas na Constituição evidenciam ser fragmentárias e tópicas.

Por meio do *direito* (constitucional), foram definidos apenas alguns poucos impulsos de controle para os partidos no ordenamento da Lei Fundamental; numerosos outros impulsos de controle não integram o direito (positivo). Fragmentárias e tópicas, as regras jurídicas (constitucionais) remetem a um nexos maior de sentido, um vínculo espiritual [*geist'ges Band*, citação do Fausto I, 1939,] que as une e atribui a cada regulamentação individual um horizonte de sentido e função, que a regulamentação não possui a partir de si mesma⁷¹.

Por isso e nessa medida é bem justificado que o Tribunal Constitucional Federal se empenhe na análise pormenorizada desse complexo de

sentidos, explorado pela teoria constitucional. Mas o fato de ele não carecer desse contexto de sentido não prestado na própria Lei Fundamental para poder compreender e formular adequadamente a intenção regulamentadora das disposições juspositivas, seu teor de regulamentação e seus efeitos não significa *ipso facto*, que o contexto de sentido, por sua vez, se veja promovido a teor garantidor de dignidade constitucional.

O contexto material de fundamentação existente entre o *sentido* e a *norma* constitucionais não permite que o sentido participe do fundamento “formal” juspositivo da norma. Por isso também não é lícito deduzir do sentido constitucional sem exame prévio - i.e, *sem* demonstrar, no caso individual, o que, onde e como foram postas pelo (legislador) constituinte na Lei Fundamental normas jurídicas constitucionais. Exemplos de tal procedimento eu lhes apresentei à saciedade.

H. A incontornabilidade de narrativas de teoria constitucional

Permitam-me fazer um breve resumo: com base no direito constitucional sobre os partidos, é possível comprovar tanto os ganhos tentadores como os perigos ameaçadores, aos quais uma dogmática constitucional – operada e dominada pelo Tribunal Constitucional Federal – vê-se exposta de parte da teoria constitucional. Justamente a mudança da narrativa de teoria constitucional, promovida nada menos de duas vezes na jurisprudência do 2º Senado sobre o financiamento dos partidos, documenta, por um lado, o poder influenciador e, por outro lado, a fragilidade (ou será que deveríamos dizer: volatilidade?) da respectiva leitura da teoria constitucional. Tanto mais importa insistir, para que a argumentação da teoria constitucional não possa produzir normas de direito constitucional positivo.

O caminho (ou: a saída) não está em evitarmos os riscos da teoria constitucional por não nos abandonarmos a ela, pois, compreendida na perspectiva da dogmática constitucional, a teoria constitucional possui uma incontornabilidade hermenêutica. Por conseguinte, a solução não pode, em formulação livre, de acordo com Martin Heidegger, estar em “sair” do círculo de teoria constitucional e dogmática constitucional, “mas em entrar nele do modo correto”⁷².

Aceitar esse desafio de peito aberto e de modo ofensivo deveria - e com isso retorno a Schiller - distinguir os “cérebros filosóficos” dos “eruditos ganha-pão” [*Brotgelehrten*]⁷³ entre os que se devotam ao Direito de Estado e dar visibilidade ao titular do jubileu que aqui celebramos, enquanto “cérebro filosófico” especialmente marcante do Direito de Estado.

Notas

- ¹ Versão da palestra, com acréscimo das notas de rodapé e de algumas poucas explicações adicionais.
- ² SCHILLER, F. *Was heißt und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte?*, in: *Der Teutsche Merkur 1773–1789*, vol. 4, 1789. p. 105 e seguintes.
- ³ MORLOK, M. *Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie?* 1988.
- ⁴ MORLOK (nota de rodapé 3), p. 17 e seguintes.
- ⁵ A esse respeito e sobre as reflexões seguintes vide JESTAEDT, M. *Verfassungstheorie als Disziplin*, in: DEPENHEUER; GRABENWARTER (org.). *Verfassungstheorie*, 2010, § 1 cotas 1 e seguinte, 3 e seguinte, 5 e seguintes, 10 e seguintes.
- ⁶ A opinião mencionada em último lugar provavelmente corresponda melhor ao entendimento expresso por Uwe Volkmann em: *Zur heutigen Situation einer Verfassungstheorie*, in *Der Staat* 51 (2012), p. 601 e seguintes.
- ⁷ Alusão à “one right answer thesis”, defendida nomeadamente por Ronald Dworkin, com vistas a decisões de ponderação jurídica (RONALD DWORKIN. *Bürgerrechte ernstgenommen* [título original: *Taking Rights Seriously*. 2ª ed. 1978]. 1ª ed. 1990. p. 143 e seguintes, especialmente p. 152 e seguintes; análise aguda em: BITTNER, C. *Recht als interpretative Praxis*. 1988. p. 193 e seguintes, p. 215 e seguintes).
- ⁸ Cf. a esse respeito MORLOK (nota de rodapé 3), p. 39 e seguintes (43: “Defende-se, portanto, uma divisão consciente do trabalho entre a teoria do direito constitucional e a teoria constitucional.”), 50 e seguintes, especialmente p. 128 e seguintes e p. 145 e seguintes.
- ⁹ Argumento desenvolvido em pormenores em JESTAEDT (nota de rodapé 5), § 1, cotas 10 e seguintes, 13 e seguintes, com documentação comprobatória.
- ¹⁰ Cf. a esse respeito MORLOK (nota de rodapé 3), p. 39 e seguintes, p. 196 e seguinte.
- ¹¹ Argumentação desenvolvida em pormenores em JESTAEDT, M. *Wissenschaftliches Recht. Rechtsdogmatik als gemeinsames Kommunikationsformat von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis*, in: JABLONER; KUCSKO-STADLMAYER; MUZAK; PERTHOLD-STOITZNER; STÖGER (org.) *Vom praktischen Wert der Methode. FS Heinz Mayer*. 2011. p. 169 e seguintes.
- ¹² Uma terceira complementaridade enfatizada por Morlok aponta para o fato da teoria constitucional satisfazer aquelas carências de teoria, i. e., o questionamento e a reflexão, que a dogmática - enquanto disciplina dimensionada para a manuseabilidade prática, que em regra se dirige com o órgão vocacionado para a decisão a juristas, mas no fundo a pessoas, que não representam a ciência (jurídica) - desconsidera intencionalmente: cf. MORLOK (nota de rodapé 3), p. 40 e seguinte, p. 42 e seguinte.
- ¹³ Sobre o caráter estruturalmente monológico de tais processos de recepção vide JESTAEDT, M. “Öffentliches Recht” als wissenschaftliche Disziplin, in: ENGEL; SCHÖN (org.). *Das Proprium der Rechtswissenschaft*. 2007. p. 241 (p. 277 e seguintes).
- ¹⁴ Mais detalhes em JESTAEDT (nota de rodapé 5), § 1, cotas 48 e seguintes.

¹⁵ A única complementação do Art. 21 da Lei Fundamental no texto constitucional, mais especificamente quanto à extensão do dever de prestação de contas e à utilização dos recursos e do patrimônio de um partido político está contida no Art. 21, alínea. 1, frase 4, efetuada mediante a 35ª Lei de Emenda da Lei Constitucional (Art. 21, al. 1) de 21 de dezembro de 1983, publicada em BGBl. I p. 1481. No entanto, ela não teve nenhuma relação - nem como fator de desequilíbrio, nem como consequência, com a mudança jurisprudencial sobre o financiamento público dos partidos.

¹⁶ BVerfGE 8, 51 (51 [LS 1] e 63) [1958].

¹⁷ BVerfGE 8, 51 (51 [LS 1] e 63) [1958].

¹⁸ BVerfGE 85, 264 (264 [LS 2 antes de a]) [1992].

¹⁹ O comentário de Martin Morlok é tão paradigmático quanto representativo, in: DREIER (org.). GG-Kommentar. Vol. 2, 2ª ed., 2006. Art. 21, cotas 19 e seguintes - com os três grandes eixos de apreciação na perspectiva dogmática: "Der Status der Freiheit der Parteien", cotas 48 e seguintes, "Der Status der Gleichheit der Parteien", cotas 75 e seguintes, bem como "Der Status der Öffentlichkeit", cotas 109 e seguintes.

²⁰ A esse respeito, ver a análise pormenorizada de KAUFHOLD, A. K. Parteienfinanzierung als Regel/Ausnahme-Entscheidung. Die strukturelle Prägung der staatlichen Parteienfinanzierung durch Gerhard Leibholz, in KAISER (org.). *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*. 2013. p. 141 e seguintes, especialmente 150 e seguintes, por um lado, (Teoria Geral do Estado) e 158 e seguintes, por outro lado (jurisprudência).

²¹ *Pars pro toto*: MORLOK (nota de rodapé 19), Art. 21, cotas 43 e seguinte e 111 e seguintes.

²² Cf. BVerfGE 8, 51 e seguintes [1958]; 12, 276 e seguintes [1961]; 20, 56 e seguintes [1966]; 24, 300 e seguintes [1968]; 41, 399 e seguintes [1976]; 52, 63 e seguintes [1979]; 73, 40 e seguintes [1986]; 85, 264 e seguintes [1992]; 99, 69 e seguintes [1998]; 104, 287 e seguintes [2001]; 111, 54 e seguintes [2004]; 111, 382 e seguintes [2004]; 121, 108 e seguintes [2008].

²³ Trata-se de BVerfGE 8, 51 (63) [1958].

²⁴ BVerfGE 8, 51 (63) [1958] com referência a BVerfGE 4, 27 (30) [1954].

²⁵ BVerfGE 8, 51 (63) [1958].

²⁶ Ela foi desenvolvida (e aperfeiçoada) por Gerhard Leibholz nomeadamente nos seguintes escritos: LEIBHOLZ, G. *Das Wesen der Repräsentation* (1929), in Id. *Die Repräsentation in der modernen Demokratie*. 3ª ed. 1966. p. 25 e seguintes; Id. *Volk und Partei in den neuen deutschen Verfassungsrecht*, in: DVBl. 1950. p. 194 e seguintes; Id. *Parteienstaat und repräsentative Demokratie*, in: DVBl. 1951. p. 1 e seguintes; Id. *Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien. Ausführung und Anwendung der Art. 21 und 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes*, in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages in Frankfurt am Main 1950, 1951. p. C 2 e seguintes; Id. *Der Strukturwandel der modernen Demokratie* (1952), in: Id. *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. 3ª ed. 1967. p. 78 e seguintes; Id. *Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert* (1955), in Id. *Die Repräsentation in der modernen Demokratie*. 3ª ed. 1966. p. 211 e seguintes; Id. *Staat und Verbände*, in: VVDStRL 24 (1966), p. 5 e seguintes. - Para uma breve e concisa caracterização, cf. KAUFHOLD (nota de rodapé 20), p. 145 e seguintes.

²⁷ A esse respeito, vide. KAUFHOLD (nota de rodapé 20), p. 158 e seguintes.

- ²⁸ BVerfGE 5, 85 (133) [1956]. Do mesmo modo LEIBHOLZ. *Staat und Verbände* (nota de rodapé 26), p. 16.
- ²⁹ Jurisprudência permanente desde a decisão do plenário, BVerfGE 4, 27 (30 e seguinte) [1954].
- ³⁰ Sobre o fundo, v. KAUFHOLD (nota de rodapé 20), p. 160 e seguinte.
- ³¹ BVerfGE 20, 56 (56 [LS 4]) [1966].
- ³² BVerfGE 20, 56 (113) [1966].
- ³³ *Pars pro toto*: BVerfGE 20, 56 (98) [1966].
- ³⁴ BVerfGE 20, 56 (101) [1966] com referência - que no entanto aponta para um caminho errado - a BVerfGE 1, 208 (225) [1952]; 3, 383 (393) [1954].
- ³⁵ BVerfGE 20, 56 (100 *et passim*) [1966].
- ³⁶ BVerfGE 20, 56 (100 *et passim*) [1966].
- ³⁷ BVerfGE 20, 56 (100 e seguintes) [1966].
- ³⁸ BVerfGE 20, 56 (96–119) [1966].
- ³⁹ HESSE, K. *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in: VVDStRL 17 (1959), p. 11 e seguintes.
- ⁴⁰ BVerfGE 20, 56 (100, 101) [1966]; em LS 4 (20, 25 [56]) o Senado menciona o “princípio democrático da formação livre e aberta da opinião e vontade, do povo até os órgãos do Estado”, na fundamentação, entre outros, do “mandamento constitucional da formação da opinião e vontade política em princípio livre do Estado” (Art. 20, alínea 2 e Art. 21, alínea 1, frase 1 da Lei Fundamental) (BVerfGE 20, 56 [111] [1966]).
- ⁴¹ BVerfGE 20, 56 (107) [1966]; adicionalmente, o Tribunal Constitucional Federal menciona a “imagem do conjunto livre, em todos os sentidos independente do Estado, de partidos [*Parteiwesen*]”, “da imagem tradicional do partido, que atua com liberdade com suas próprias forças” (as duas citações estão em BVerfGE 20, 56 [109] [1966]), “a imagem-modelo [*Leitbild*] de um partido [...], que se constitui livremente no sistema pluripartidário aberto, se desenvolve com suas forças próprias e [...] coparticipa, na medida do possível, no âmbito da ordem livre e democrática (Art. 21, alínea 2, da Lei Fundamental) da formação da vontade política do povo”, da “imagem-modelo [*Leitbild*] do partido livre, pressuposto pelo constituinte e estatuído no Art. 21 da Lei Fundamental” (as duas citações em BVerfGE 20, 56 [111] [1966]).
- ⁴² BVerfGE 85, 264 (264 [LS 2, frase 1]) [1992] - destaque no original.
- ⁴³ As três expressões em BVerfGE 85, 264 (264 [LS 1] e 287) [1992].
- ⁴⁴ BVerfGE 85, 264 (283) [1992].
- ⁴⁵ BVerfGE 85, 264 (265 [LS 2.a]) [1992].
- ⁴⁶ As duas expressões em BVerfGE 85, 264 (265 [LS 2.b]) [1992].
- ⁴⁷ BVerfGE 85, 264 (265 [LS 2.c]) [1992].
- ⁴⁸ Cf. BVerfGE 85, 264 (283–294) [1992]. Não consideramos aqui as explanações decisoras, com as quais o 2º Senado decidiu o litígio, na medida em que elas dizem respeito aos objetos do pedido, i.e., à admissibilidade constitucional do recálculo da compensação de oportunidades, à introdução de um valor de

base [piso], à elevação do limite da publicidade para a publicação de doações aos partidos e à possibilidade de descontar do imposto as contribuições dos membros e as doações aos partidos; a esse respeito, v. BVerfGE 85, 264 (294 e seguinte, 296–326) [1992].

⁴⁹ BVerfGE 85, 264 (284) [1992].

⁵⁰ BVerfGE 85, 264 (286) [1992].

⁵¹ BVerfGE 85, 264 (286) [1992].

⁵² BVerfGE 85, 264 (287) [1992].

⁵³ BVerfGE 85, 264 (287) [1992].

⁵⁴ Sobre pormenores, v. BVerfGE 85, 264 (288–294) [1992].

⁵⁵ BVerfGE 85, 264 (289, quase idêntico: 290) [1992].

⁵⁶ BVerfGE 85, 264 (290) [1992].

⁵⁷ BVerfGE 85, 264 (290) [1992].

⁵⁸ Pensa-se aqui em BVerfGE 85, 264 (283–295) [1992].

⁵⁹ Vide a esse respeito, no lugar de muitos autores, KAUFHOLD (nota de rodapé 20), p. 158 e seguintes.

⁶⁰ Cf., por exemplo, BVerfGE 20, 56 (105–107) [1966].

⁶¹ BVerfGE 8, 51 (63) [1958].

⁶² BVerfGE 20, 56 (101 e seguinte e 111) [1966].

⁶³ BVerfGE 85, 264 (287) [1992].

⁶⁴ Pensa-se aqui - como subprincípio - na licitude de um mero “financiamento parcial da atividade geral dos partidos políticos com recursos do Erário” (BVerfGE 85, 264 [287] [1992]), bem como - enquanto subprincípios - “no limite superior relativo, até o qual [...] é lícito aportar a um partido recursos do erário”, e “no limite superior absoluto do volume total de subsídios financeiros do erário aos partidos” (BVerfGE 85, 264 [289] [1992]).

⁶⁵ LARENZ, K. (*Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 6ª ed. 1991, p. 474) contrapõe o “sistema interno” ao “sistema externo”; ao passo que este se constitui pelo nexo exterior-formal, por exemplo, de uma totalidade textual maior - nesse sentido: de uma lei -, aquele marca as valorações orientadoras centrais e provedoras de sentido, o centro de sentido da totalidade.

⁶⁶ A demonstração de “existência” do subprincípio é efetuada aqui da seguinte maneira: verifica-se argumentativamente o nexos material de derivação entre o princípio orientador (por exemplo, liberdade dos partidos com relação ao Estado) e subprincípio afirmado (por exemplo, limite superior relativo nos termos do direito do financiamento dos partidos).

⁶⁷ A esse respeito vide. MORLOK (nota de rodapé 3), p. 51 e seguintes e 161 e seguintes; JESTAEDT (nota de rodapé 5), § 1, cotas 28 e seguintes.

⁶⁸ Explicações mais detalhadas sobre esse tópico em JESTAEDT (nota de rodapé 5), § 1, cotas 13 e seguintes, 28 e seguintes, 53 e seguintes.

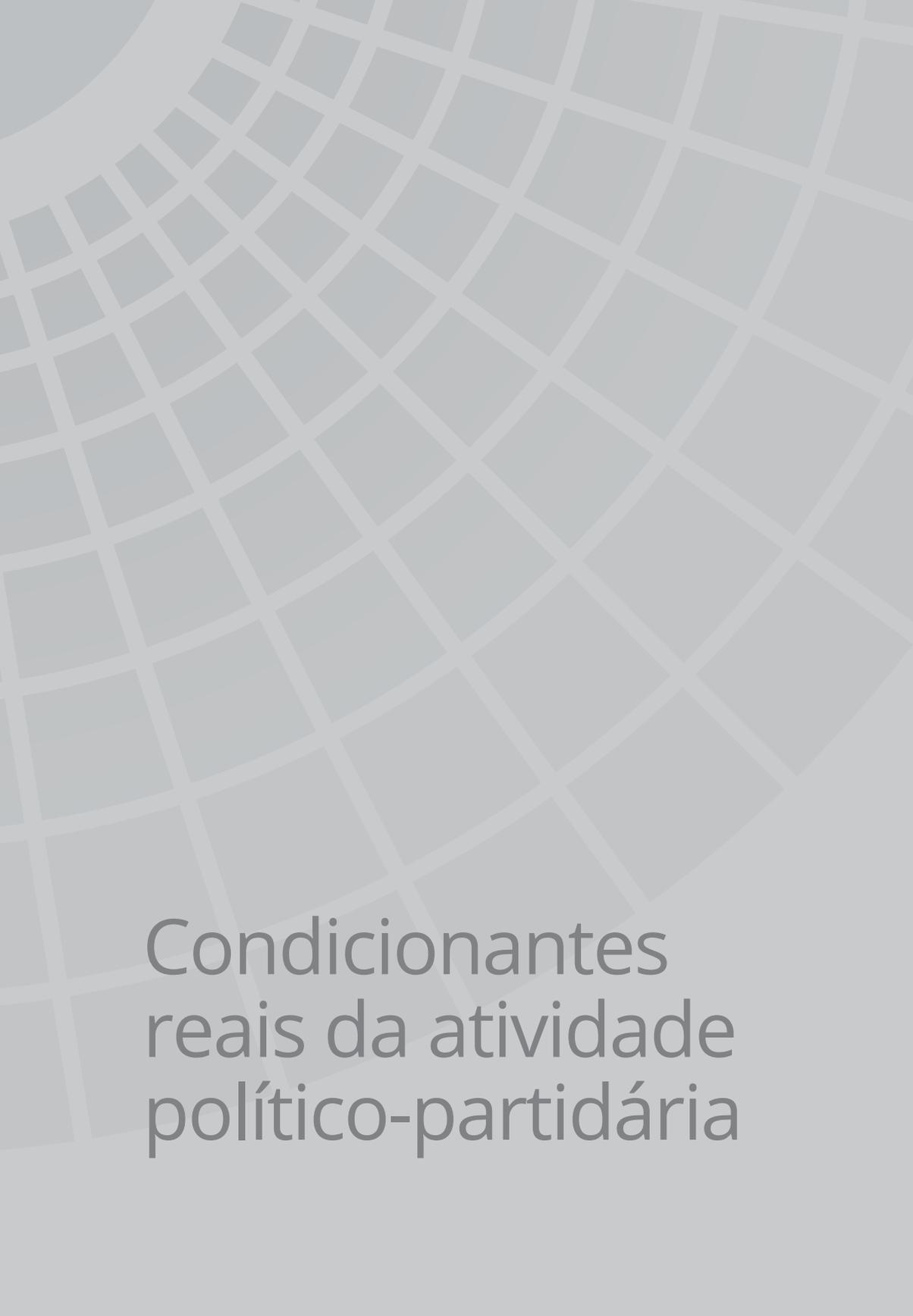
⁶⁹ A esse respeito vide. JESTAEDT, M. *Grundrechtsentfaltung im Gesetz. Studien zur Interdependenz von Grundrechtsdogmatik und Rechtsgewinnungstheorie*. 1999. especialmente p. 288 e seguintes, com documentação comprobatória.

⁷⁰ Vide em favor de um enfoque integralista e contra um enfoque diferencialista - com referência aos riscos de um isolamento disciplinar - o artigo recentíssimo de KAISER, A.-B. *Die Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität. Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen*, in: DVBl. 2014, p. 1102 e seguintes.

⁷¹ Em consideração da posição hierárquica máxima das normas constitucionais federais no ordenamento definido pela Lei Fundamental, não se pode, com o fim do seu encerramento sistemático - abstração feita de nexos genealógicos - recorrer a normas da legislação ordinária, de posição hierárquica comparativamente inferior, como, por exemplo, à Lei dos partidos políticos; a inexistente possibilidade de contextualizar ou preencher com sentido uma norma ou um feixe de normas, relacionando tal norma ou tal feixe de normas com as normas fundamentadoras hierarquicamente superiores - em última instância, as normas constitucionais - é uma peculiaridade e ao mesmo tempo um critério distintivo da singularidade [*Alleinstellungsmerkmal*] da teoria constitucional enquanto formato disciplinar. Explicações mais pormenorizadas a esse respeito em JESTAEDT (nota de rodapé 5), § 1, cota 82.

⁷² HEIDEGGER, M. *Sein und Zeit* (7ª ed. 1953), ap. Id. Gesamtausgabe, I. Abteilung: Veröffentlichte Schriften 1914-1970, vol. 2, 1977, p. 203.

⁷³ SCHILLER (nota de rodapé 2), p. 107 e seguintes.

A light gray background with a grid of curved lines that create a perspective effect, resembling a dome or a grid on a sphere. The lines are thin and light gray, set against a slightly darker gray background.

Condicionantes reais da atividade político-partidária

A força de integração dos partidos políticos em transformação

Helmuth Schulze-Fielitz

Tradução Ebal Sant'Anna Bolacio Filho

A. A questão: mudança jurídica em consequência de mudança social

O Direito (constitucional) não se modifica apenas através de mudanças nos textos legislativos positivados, mas também em decorrência de mudanças sociais reais, as quais exigem a normatização jurídica de novas demandas. Nesse sentido, o artigo 21, §1º, da Lei Fundamental normatiza o estatuto jurídico dos partidos políticos, que também está ligado, através de uma interpretação constitucional, a um determinado modelo, como uma camada ideal e direta de interpretação da forma como os partidos políticos (devem) agir, ou seja, como “mediadores”¹, “conexões”² ou “correias de transmissão” entre Estado e sociedade³ com uma função mediadora especificamente assegurada pela Constituição.⁴ Partindo dessa premissa, a questão da transformação da força de integração dos partidos políticos procura entender se, diante de transformações, principalmente sociais, tão profundas (C. e D.), a imagem tradicional da força integradora dos partidos políticos ainda se sustenta, se tentativas de conter esse visível processo de erosão podem ter sucesso duradouro (E) e que conclusões podem ser tiradas no âmbito do Direito Constitucional (F).

B. Força de integração dos partidos políticos

I. Conceito de força de integração

A força de integração dos partidos políticos deve ser entendida aqui descritiva e normativamente, para além de teorias abrangentes sobre integração⁵ como símbolo de sua indispensável capacidade de organização, por serem capazes, enquanto organizações especializadas de influência política⁶, de absorver politicamente os múltiplos interesses e valores durante eleições e entre eleições parlamentares, condensá-los em projetos voltados para o bem-comum, colocá-los em evidência no sistema político e contribuir assim como força integradora, através de tomadas de decisões baseadas em acordos para a criação e manutenção de uma coesão social e de interesse comum no sentido da formação de uma unidade política (bem como nas tomadas das múltiplas decisões estatais)⁷.

Assim, as atribuições normativas e as funções empíricas dos partidos políticos, da forma como estão claramente definidas e representadas no Direito Constitucional, no Direito Partidário e no Direito Judicial – nomeadamente no estatuto da liberdade dos partidos – associam-se em uma posição intermediária singular entre sociedade e Estado⁸. A democracia da Lei Fundamental é, portanto, uma partidocracia⁹, no sentido de uma democracia de partidos¹⁰; sem a função intermediadora dos partidos nas eleições, o que faria com que o princípio da soberania popular definhasse e se tornasse uma ficção¹¹.

II. Atribuições e funções dos partidos políticos

A “Atribuição pública” central dos partidos políticos (cf. § 1 par. 1, fr. 2, PartG) representa a participação ativa na formação da vontade política do povo (art. 21, §1, fr. 1 GG);¹² nesse processo, na medida em que têm a função de “elos de representação democrática”¹³ que se conectam ao Estado, sem dele fazer parte, os partidos atuam, neste aspecto, como:

[...] grupos de cidadãos nascidos do povo, em livre concorrência uns com os outros, agindo por força própria, e que se uniram, fora das estruturas do Estado organizado, para influenciar a formação da vontade política através de seus próprios objetivos e programas.¹⁴

A garantia expressa da democracia intrapartidária (art. 21, §1^o, fr. 3 GG) tem por objetivo garantir uma formação da vontade “de baixo para cima”¹⁵. No cerne desse processo, encontram-se todas as formas de participação em eleições para representações populares¹⁶. No entanto, o amplo espectro das atividades dos partidos políticos é muito mais

abrangente, como detalhadamente descrito no § 1, § 2, PartG de 1967: transformar, enquanto “órgãos de influência social”¹⁷, as concepções políticas na população em decisões estatais, recrutar e formar quadros políticos e influenciar a opinião pública¹⁸.

Com isso, fica protegida toda a gama de atividades típicas dos partidos – incluindo as mais recentes – na medida em que tenham relação com a influência direta ou indireta na formação da vontade política¹⁹, para assegurar a responsividade mútua entre representantes e representados²⁰. Essas atribuições não são substituíveis por outras formas de atividades de cidadãos organizados, porque somente os partidos políticos, por terem afiliados e um programa, podem garantir a necessária constância e a formação de acordos levando em conta interesses mais frágeis da sociedade, por conta da vontade política pautada por um programa.²¹

C. Sintomas da perda da força de integração

Já há mais de duas décadas, os partidos políticos alemães chegaram a uma situação que levanta dúvidas sobre se seriam capazes de cumprir com suas atribuições permanentemente ou se não se encontrariam em crise²², diante do fato de que sua força de integração vem diminuindo²³. A seguir, será feito um resumo dos sintomas dessa crise, sem que sejam levadas em consideração diferenças quantitativas entre os vários partidos.

I. Evolução no número de filiados

Os partidos políticos alemães sofrem há mais de duas décadas, com exceção do *Bündnis 90/Die Grünen* (+44%), com uma *diminuição drástica* de filiados²⁴. De 1990 até o final de 2012, a queda nos números de filiados de SPD, CDU, CSU, FDP e *Die Linke* foi de 49,4%, 39,7%, 20,5%, 65,1% e 77,3%, respectivamente. Só nos últimos 12 anos, o SPD perdeu um terço de seus membros.²⁵ Do auge do Pós-Guerra em 1975 (com mais de um milhão de membros), o número é hoje menos da metade: 477.000; o mesmo número de hoje dos filiados do CDU já foi, por algum tempo, 50% maior (à época da Reunificação). A densidade de filiados era em 2005 – desconsiderando-se diferenças significativas entre estados federados – menos de 1% no caso dos grandes *Volksparteien*²⁶, no caso dos pequenos partidos, menos de 0,1% da população que poderiam se filiar a partidos²⁷. No final de 2010, 1,9% ainda era filiado a um dos três maiores partidos²⁸.

Problemática e relacionada a esse processo é também o envelhecimento dos partidos. A média de idade dos filiados é idêntica no SPD

e no CDU: 59 anos (CSU: 57 anos)²⁹. Quarenta por cento dos membros dos partidos políticos têm mais de 65 anos de idade³⁰. Inversamente, os números absolutos e relativos dos filiados com menos de 30 anos está decrescendo, o que faz com que esse grupo seja claramente sub-representado.³¹ Os *Volksparteien* são cada vez mais “partidos de aposentados ou de pré-aposentados.”³² Tal fato está relacionado a uma certa homogeneidade da faixa etária da geração que se filiou aos partidos nos anos 1970 e 1980, os quais, por sua vez, não parecem mais atrativos aos olhos dos representantes das gerações mais jovens.³³

Esses números parecem, por um lado, se relativizar, quando se leva em consideração que a média de idade dos novos filiados está em 41 anos.³⁴ Desconsiderando o fato de que há anos o número de desfiliações é maior que o número de novos filiados nesses partidos, pode-se prever, com base nos números do *Statistisches Bundesamt*, com bastante segurança, no entanto, que o número de filiados de SPD, CDU, CSU e *Die Linke* diminuirá em mais 60% até 2040³⁵. Para CDU e SPD, isso significa menos de 200.000 para os dois partidos, para CSU, aproximadamente 62.000, para *Die Linke*, aproximadamente 30.000; enquanto para FDP e *Bündnis 90/Die Grünen*, a taxa de decréscimo está em 45% e 35%, respectivamente. Esse desenvolvimento etário não é de modo algum só um reflexo da mudança demográfica geral³⁶, trata-se de um agravamento da crise³⁷.

Independentemente dos números exatos – que ademais não podem ser previstos com certeza – essa ordem de grandeza parece ser uma clara indicação da existência da crise, talvez mesmo um sinal de alarme³⁸. Mesmo que se leve em consideração o fato de que só uma pequena parcela de 20-25% dos filiados atue ativa e regularmente dentro de um partido³⁹, ao que parece, *o enraizamento social*⁴⁰ *da maioria dos partidos está em franca diminuição*⁴¹ – O enraizamento é, no entanto, um pré-requisito para sua atribuição na realização da soberania popular⁴².

Com isso, condições importantes para o cumprimento das funções dos partidos ficam enfraquecidas, tanto em questões de pessoal como financeiras. No que diz respeito ao pessoal, não se torna mais difícil apenas encontrar, p.ex., membros para atividades de propaganda nas campanhas eleitorais ou candidatos adequados para postos dentro do partido e candidatos para eleições⁴³. Os partidos perdem principalmente multiplicadores na sociedade e, com isso, a capacidade de responsividade, no sentido de representação social enquanto *Volksparteien* com base popular, sobretudo nas campanhas eleitorais,⁴⁴ tanto mais que pessoas ativas na política partidária também são geralmente bem mais engajadas na sociedade civil⁴⁵.

Sistemas parlamentares dependem também de partidos solidamente ancorados na sociedade⁴⁶ “como meios de interação que, por causa de sua relação duradoura, possibilitem um intercâmbio e uma troca de informações, interesses e lealdades entre sociedade civil e o Estado”⁴⁷, para que não se imponham os interesses de uma elite descolada das bases e aut centrada – e sim a vontade do povo⁴⁸.

Financeiramente falando, as contribuições partidárias constituem uma parte considerável do dinheiro de que os partidos dispõem (SPD: 50%, CDU: 40%, demais partidos alemães: 20%), de modo que a diminuição do número de filiados também leva a um substancial enfraquecimento financeiro dos partidos⁴⁹.

Mesmo com a entrada de novos membros, esses não estão mais ligados às bases tradicionais como os antigos membros de longa data, que se filiavam por motivos expressivos (influência emocional-afetiva, valores específicos de grupo ou comportamento racional de valor)⁵⁰ e que se identificavam mais intimamente com um determinado partido, o que os impedia também, de certa forma, de se desfiliar⁵¹. Os novos filiados agem de forma mais instrumental, por reflexões racionais de custo-benefício e apresentam, por isso, uma menor fidelidade partidária⁵². De qualquer modo, está ocorrendo uma nítida mudança na composição socio-estrutural dos partidos na direção de membros “qualificados”, os quais estão sobrerrepresentados: pessoas com maior grau de escolaridade, principalmente com nível superior, funcionários públicos e pessoas engajadas socialmente de outras formas⁵³.

II. Comportamento dos eleitores

A evolução do número de filiados é apenas parte de uma transformação em curso mais profunda, que se reflete nas mudanças do comportamento dos eleitores. Por um lado, essa *tendência à menor participação* nas eleições em nível nacional (já desde 1972) pode ser interpretada como perda da força de integração – ainda que não de todos os partidos individualmente – mas com certeza da democracia parlamentar, marcada pelos partidos políticos⁵⁴. Essa evolução ocorre progressivamente de forma socialmente seletiva, pois o abismo entre menos e mais escolarizados, em relação a sua participação nas eleições, vem aumentando cada vez mais desde a década de 1990⁵⁵, inclusive por causa das (novas) formas do Direito Eleitoral, que permitem o voto cumulativo e o voto em diferentes partidos⁵⁶, o que faz diminuir a participação nas urnas⁵⁷. De qualquer modo, tornou-se cada vez mais imperiosa para todos os partidos a tarefa de (re)ativar a participação de abstencionistas.

Paralelamente, pode-se constatar, como na maioria dos países europeus, uma fragmentação do espectro partidário, ainda que isso não

se reflita diretamente na composição do novo parlamento alemão de 2013. Desde meados dos anos 1970, a soma do conjunto de votos de CDU/CSU, SPD e FDP vem diminuindo⁵⁸. Ainda assim, os dois maiores *Volksparteien* têm-se mantido, em que pese o aumento em 2013, constantemente abaixo dos 70% – no caso do SPD, a política da “Agenda 2020” da última década contribuiu, de forma duradoura, para isso⁵⁹.

Há que se ressaltar ainda que nunca antes, como nas mais recentes eleições legislativas alemãs, tantos eleitores haviam ficado sem representantes no parlamento, haja vista que 15,8% de todos os eleitores votaram em partidos que não passaram pela cláusula de barreira de 5%: na faixa etária entre 18 a 29 foram 20%⁶⁰; enquanto, na faixa etária entre 18 a 29 anos, foram de 20%⁶¹. Esses números ocultam uma fragmentação do sistema partidário alemão, que põe em dúvida sua orientação para acordos e para o consenso e que pode ser entendida também como um indicador da vontade de protestar dos eleitores⁶².

No entanto, os partidos estão perdendo também individualmente seu poder aglutinador, na medida em que, há muito, os laços partidários tradicionais vêm-se afrouxando⁶³ e, com isso, o número de eleitores fiéis diminuiu e tornou-se uma minoria, enquanto o número dos eleitores flutuantes – pelo menos dentro de um mesmo “campo” – sobe e os eleitores tendem – considerando também as dificuldades metodológicas de aferição⁶⁴ – a decidir cada vez mais a curto prazo e segundo a situação⁶⁵.

Ainda assim, o poder aglutinador dos partidos pode continuar sendo decisivo nas eleições, enquanto expressão da continuidade de interesses sociais⁶⁶. Os altos e baixos de FDP, *Grünen* e *Piraten* constituem assim sintomas de uma dinamização do sistema partidário. De modo geral, a concorrência entre os partidos está aumentando principalmente na mobilização a curto prazo de eleitores nas campanhas eleitorais⁶⁷. A variedade de coalizões possíveis na formação do governo está aumentando e se torna difícil de calcular para o eleitor.

III. Alienação política

Na Alemanha, a crítica aos partidos políticos faz parte da partidocracia desde o surgimento dos partidos. Por mais que haja tensões especificamente alemãs nas tradições do Estado, que se sobrepõe aos interesses sociais e a uma correspondente cultura apolítica de distanciamento para com a política, vista como “negócio sujo”, tal posicionamento crítico face aos partidos faz parte de todas as democracias dos séculos XX e XXI⁶⁸. Entretanto, há indícios de que esses sentimentos negativos para com os partidos tradicionais, temporariamente adormecidos, foram há muito reatualizados⁶⁹ e estão atingindo um “novo ápice”,

quando partidos políticos e políticos ficam sempre em último lugar nas pesquisas de opinião sobre a confiança nas instituições políticas⁷⁰ ou são considerados “extremamente corruptos”⁷¹, pelo barômetro da corrupção [2010] da *Transparency International*. A tal fenômeno corresponde uma (ultimamente leve) decrescente confiança na competência dos partidos políticos e de seus dirigentes para solucionar problemas⁷², sendo que suas fraquezas ficam claras atualmente através do exemplo da crise financeira europeia, com suas consequências de desigualdade social.

Ainda que essa “alienação política e partidária”⁷³ seja apresentada, apesar dessa percepção, na mídia frequentemente de forma exagerada⁷⁴ e a satisfação com o sistema político e com os deputados em Berlim pareça ter melhorado um pouco – provavelmente como consequência dos resultados de como a Alemanha lidou com a crise financeira⁷⁵ – é, no entanto, difícil negar um grau bastante considerável de crítica aos partidos em geral, por muito ambivalente e contraditória que possa parecer⁷⁶. Isso corresponde a um declínio no reconhecimento do envolvimento nos partidos⁷⁷.

IV. Expansão das esferas de influência partidária

Por fim, há indícios que corroboram a impressão de que a influência dos partidos políticos no provimento de cargos e de grêmios cresceu além daquilo que é considerado aceitável na influência da formação da vontade política no Estado. Os partidos têm decerto a função de influenciar de forma efetiva quanto ao que é decidido na esfera estatal⁷⁸. No entanto, essa proximidade dos *Volksparteien* com o Estado vem crescendo continuamente⁷⁹ e parece se estender até o “limite do que é aceitável publicamente”⁸⁰.

Não foi só o número de funcionários públicos políticos que aumentou no decorrer das últimas décadas, mas também a relevância da filiação a um determinado partido nos níveis hierárquicos abaixo dos funcionários públicos políticos (e não apenas na camarilha de ministros) e em instituições, cujo pessoal não é escolhido segundo critérios da concorrência político-partidária (p.ex., na administração jurídica, nas empresas públicas na direção escolar, ou ainda em grêmios, que deveriam manter uma certa equidistância dos partidos e do Estado, como as televisões e rádios públicas).

Nesse sentido, podem-se considerar tais desenvolvimentos - de acordo com o grau de purismo moral – como um clientelismo ou favorecimento ilegal de partidos⁸¹, como apropriação do “Estado como saque”⁸² ou como “colonização” da sociedade pela partidocracia⁸³, declarando-se a necessidade da mudança para uma “burocracia política”⁸⁴,

como justificativa para o fato de que partidos políticos precisam oferecer a seus membros uma participação acima de suas possibilidades de carreira, como compensação pelo seu engajamento. Nesse ponto, a crítica à partidocracia encontra, por vezes, apoio bastante veemente na ciência⁸⁵.

De modo geral, não se pode negar essa tendência crescente de expansão da esfera de influência⁸⁶. No entanto, ela não pode ser qualificada apenas como consequência de uma extensão de poder (seja moralmente “sem limites”, seja imanente à lógica institucional), mas ser compreendida como expressão de uma fraqueza dos partidos políticos: eles acreditam ter de dividir, o quanto possível, essas vantagens para manter suas atividades, talvez como compensação por uma vida (anterior) sem *Work-Life-Balance* e/ou pública, o que assusta muitos cidadãos e impede que se tornem politicamente ativos. Os partidos parecem, nesse sentido, estar cada vez mais dependentes da repartição de vantagens aos ativistas do partido, para garantir uma reserva suficiente de pessoal qualificado.

V. Balanço provisório

Os desenvolvimentos esboçados acima já foram discutidos há tempos na pesquisa sobre partidos políticos, que só podem de fato cumprir seu papel previsto na constituição de correias de transmissão na construção da vontade do povo, se tiverem bases sólidas na sociedade e gozarem de suficiente respeito⁸⁷. Isso vem sendo cada vez mais dificultado pelos desenvolvimentos esboçados como expressão de fraquezas: fraqueza da força de integração, da força de legitimação, da capacidade de angariar novos membros (“fracasso no recrutamento”), da força de organização ou financeira, entre tantos outros⁸⁸.

Os diagnósticos são menos controversos do que suas consequências. Aquilo que duas décadas atrás era visto, no seio da pesquisa sobre partidos políticos, como uma crise de aceitação e legitimação⁸⁹, é descrito hoje provavelmente de forma mais neutra, distanciando-se de um pretenso “alarmismo”, como mudança⁹⁰.

Em parte, podem-se apontar as inevitáveis consequências da dissolução do meio social do eleitorado tradicional⁹¹. Em parte, aponta-se para a falta de consequências de muitos diagnósticos de crises anteriores, também em relação aos partidos políticos⁹², em parte para a falta de alternativa à imprescindibilidade dos partidos políticos,⁹³ em parte para uma visão romântica do passado,⁹⁴ em parte para a – ainda que tardia – pressão para modernizar-se, causada pelos desenvolvimentos acima expostos⁹⁵ e para sua capacidade de corrigir erros⁹⁶ através de uma “recauchutagem” (no aspecto comunicativo e organizacional),

em parte para o persistente entrelaçamento múltiplo dos partidos e de seus membros com a sociedade civil, o que evita uma crise fundamental⁹⁷, ainda mais em comparação com outros países europeus⁹⁸.

A constatação de que a estabilidade política de nossa democracia não parece estar ameaçada por esses desenvolvimentos⁹⁹, parece ser confirmada pelos resultados das eleições legislativas de 2013, na medida em que a morosa diminuição da participação nas eleições foi breçada, e a diminuição dos votos para os grandes *Volksparteien* foi revertida. No final das contas, aparentemente a tarefa central da formação e escolha dos dirigentes políticos não foi afetada pelos desenvolvimentos já descritos.

No entanto, é pertinente duvidar se os sintomas da mudança não apontam para causas mais profundas, cujas consequências poderiam sim pôr em risco a estabilidade política a médio e longo prazos, pois existe uma relação estreita entre crítica aos partidos e satisfação com a democracia e confiança nas instituições¹⁰⁰. Todos os sintomas esboçados não seriam tão graves – e poderiam ser corrigidos com medidas preventivas – se não pudessem ser interpretados como expressão de transformações mais profundas na sociedade, que não podem ser revertidas apenas com boas intenções. Para tais movimentações nas camadas profundas das bases sobre as quais se assentam, podem-se citar vários pontos de vista; ainda que não se trate de teorias suficientemente comprovadas empiricamente, são hipóteses bastante plausíveis. Elas conseguem explicar também por que razão se trata de processos de câmbio que aparentemente – *cum grano salis* – ocorrem de forma similar na Europa inteira¹⁰¹.

D. Algumas tentativas de explicação

Neste ponto, as explicações institucionais estão lado a lado com aquelas baseadas no novo padrão comportamental individual dos cidadãos, sem que aqui seja possível conferir qualquer peso particular ao alcance dos padrões explicativos individualmente.

I. Deslocamento do centro de equilíbrio a favor do Executivo e de grêmios de peritos

A primeira grande tendência, constatável em todas as democracias ocidentais, é a de uma maior importância do Executivo e de grêmios de peritos, expressão de uma crescente cientificação da política. Esse fenômeno é frequentemente descrito como “enfraquecimento do perfil ideológico dos partidos”¹⁰². A configuração política das condições

conjunturais econômicas se torna tão complexa, que desafia uma categorização político-partidária simples, sem falar de polarização.

Evidentemente que a política da “tecnocracia” continua sendo política de modo algum opcional. Contudo, as diferenças e diferenciações em todos seus pormenores são tão confusas, que parecem escapar, em grande medida, a uma politização partidária (e também dão margem à influência de interesses parciais de lobistas em questões sensíveis em todos os partidos). Muitos campos da organização política não são adequados para um perfil político-partidário fundamental.

Isso não exclui nem que partidos e políticos de partidos escolham a seu bel-prazer alguns problemas ideologicamente especialmente sensíveis para atrair a atenção política com seu conteúdo simbólico ao longo das clivagens político-partidárias, tampouco que políticos marcados como político-partidários controlem as decisões do Executivo e do governo (por vezes concomitantes).

Entretanto, tais decisões, altamente estilizadas em termos de política partidária, tendem a permanecer marginais para a sociedade como um todo, sendo que a grande maioria das mudanças de direção ou de ações ativas ocorre num consenso sobre a adequação da matéria. Em todo caso, esse desenvolvimento não deixa claro para a sociedade o peso dos partidos políticos e de seus representantes nessas decisões. A suposta participação deficitária dos cidadãos no planejamento dos projetos de infraestrutura hoje (como, p.ex., no caso de “Stuttgart 21”) ganha outro peso, quando se comparam os diferentes horizontes temporais da tecnocracia planificadora: As pessoas atualmente afetadas já não terão, em muitos casos, de viver com quaisquer déficits causados hoje em dia no planejamento para as décadas vindouras.

II. Europeização e internacionalização

Uma parte importante desse deslocamento do centro de equilíbrio, com uma tendência a longo prazo de entaves nas tarefas de integração dos partidos políticos, está ligada aos conceitos de europeização e internacionalização. A superação da crise financeira europeia, desde 2018, pôs apenas em evidência, nos meios de comunicação de massa, uma tendência de longo prazo de deslocamento do poder de decisão para os órgãos da União Europeia, que são os representantes do governo e do Executivo¹⁰³ ou de outras organizações internacionais (Banco Central Europeu, FMI, OECD, etc.).

Tal fato é, objetivamente falando, consequência de uma decrescente competência em resolver problemas dos estados nacionais, não só pela organização supranacional da União Europeia, mas também por conta dos problemas impostos pela globalização, que, de fato, só podem

ser resolvidos coletivamente, como, p.ex., nas áreas do meio ambiente, da regulação financeira ou também em desafios humanitários (especialmente depois da Queda do Muro de Berlim em 1989).

No caso de decisões tomadas com muitos outros estados, o governo é quem inicia o processo¹⁰⁴. A consequência disso é que a posterior aprovação força os parlamentos a apenas ratificar: as maiorias parlamentares dos governos dos quais formam a base, o parlamento como um todo, como apoio da defesa dos interesses da política externa alemã e a oposição, que não quer se arriscar a recusar-se a cooperar em assuntos de interesse nacional. Não que os conteúdos das decisões políticas não deem margem a alternativas, mas a posição de ratificador dificulta, a longo prazo, que sejam apresentadas alternativas a decisões governamentais previamente tomadas. A função dos partidos políticos de manter aberto o processo político de discussão vem mudando, à medida que eles se tornam instâncias de justificação de decisões já tomadas. Vê-se, nesse processo, uma “erosão” em parte da democracia representativa¹⁰⁵.

O domínio do Executivo é ainda mais evidente nas esferas para além da necessidade de participação parlamentar. A legislação secundária da União Europeia é largamente determinada por grupos de peritos da Comissão Europeia¹⁰⁶, tal como a comitologia na implementação em nível europeu. Não só instituições como o Tribunal de Justiça Europeu ou o Banco Central Europeu, mas também a Rede Europeia de Administração Pública [*Europäische Verbundverwaltung*], bem como algumas das agências administrativas nacionais são dotadas pelo direito europeu de uma independência que as libera do controle político e, em grande medida, jurídico em nome da distância em relação aos interesses parciais dos membros. As transferências de competências para o nível europeu são, portanto, amplamente sinônimo de perda de controle político-parlamentar e de responsabilidade política das instituições político-partidárias nacionais.

III. Crise de representatividade

Tais deslocamentos institucionais contribuem para que as “tendências aumentem sensivelmente, no sentido de se exigirem melhores oportunidades para que os cidadãos tenham a possibilidade de manifestar suas opiniões, possam participar dos processos decisórios e colaborar ativamente”; tendências essas que consubstanciam uma “crise da representatividade”¹⁰⁷.

Dessa forma, as estruturas organizacionais do envolvimento partidário contrastam com as novas estruturas de participação social concorrentes de forma não organizada, por exemplo em iniciativas de

cidadãos e novos movimentos sociais¹⁰⁸ com um “envolvimento limitado, não vinculado e seletivo a curto prazo”¹⁰⁹, em que os motivos de protesto oposicionistas estão claramente em primeiro plano¹¹⁰.

Os procedimentos tradicionais de tomada de decisão representativa são formas morosas de busca de acordos em organismos de configuração pluralista, que não parecem satisfazer adequadamente uma necessidade de decisões rápidas com a participação direta do povo. Mas por que isso é assim? A disposição em se engajar na sociedade civil de forma voluntária parece ter permanecido bastante estável ao longo das últimas décadas¹¹¹. No entanto, a consciência do valor intrínseco e da necessidade de instituições e procedimentos com um distanciamento legal para com as exigências imediatas de uma esfera pública difusa parece estar diminuindo, bem como a compreensão das “dificuldades do dia a dia” na percepção e equilíbrio de interesses, o que, infelizmente, não pode ser alcançado simplesmente apertando um botão no teclado de um PC programado. Essas dificuldades vão ao encontro também de uma “sobrecarga de expectativas e responsabilidades por parte dos partidos” como resultado de décadas de “concorrência entre os partidos para se superarem mutuamente em termos de distribuição de benesses”¹¹², ao menos como os destinatários centrais do poder de (re)estruturação através da ação do Estado.

IV. Mudança da função dos meios de comunicação de massa

A mudança na percepção da política vem-se modificando radicalmente, no sentido de uma midiaticização da política¹¹³, por causa de uma mudança quantitativa e qualitativa na função e da importância crescente dos meios de comunicação social. As funções centrais de informação, antes reservadas aos membros do partido, foram transferidas para a informação (para todos os cidadãos interessados) através dos meios de comunicação de massas, que, por sua vez, estão sujeitos a restrições específicas: as empresas de imprensa encontram-se em uma intensa concorrência¹¹⁴; econômica e jornalística, cuja intensidade aumenta a diversidade¹¹⁵. A expansão de programas de radiodifusão públicos e privados também aumenta a concorrência, seja por “quotas”, seja pela participação no mercado¹¹⁶, seja ainda para chamar a atenção¹¹⁷, ao ponto de se perder qualquer escrúpulo – e assim também a importância dos meios de comunicação social para a percepção da política democrática¹¹⁸.

Essa disputa comercial pela atenção pública valoriza a apresentação da política de forma divertida (“*infotainment*”), que presta mais atenção à forma como a apresentação é feita¹¹⁹, o que pode atingir o caráter de campanhas midiáticas apenas com o intuito de aumentar a atenção¹²⁰. Tal processo é facilitado pela moralização e simplificado pela personalização, enfatizando sempre os conflitos e as divergências de opinião

nos processos de formação da opinião pública: a política é retratada como a causa e não como a solução do problema¹²¹. Essa discussão pública, temporalmente dinâmica, desvia com frequência o foco da complexidade dos problemas objetivos facilmente para problemas menos relevantes ou evita considerações diferenciadas sobre a variedade de aspectos da justiça a se levar em conta.

No que se refere aos partidos políticos, as leis intrínsecas da concorrência dos meios de comunicação conduzem a uma situação em que a participação dos meios de comunicação na ação político-partidária ganha relevância¹²², enfatizando, entretanto, as disputas entre os partidos políticos, que parecem contrastar com a necessidade de consenso da população.

Não por acaso, nas pesquisas de opinião, justamente as instituições constitucionais tais como a polícia, o Presidente Federal [*Bundespräsident*] ou o Tribunal Constitucional Federal - são poupados dos conflitos político-partidários - pois estão no topo da lista das instituições estatais que inspiram confiança¹²³. Ainda que tal fenômeno tenha uma longa tradição, os meios de comunicação de massa insistem em focar, cada vez mais, em um fracasso moral dos partidos e dos políticos, sem que se levem devidamente em conta as razões estruturais ou os pontos fracos da política partidária num sistema parlamentarista¹²⁴.

Mesmo acordos normais de rotina - como, por exemplo, acerca do preenchimento de cargos políticos de alto escalão - são frequentemente interpretados como "barganhas de cargos", os acordos são regularmente interpretados como "escusos" e resultados de "esquemas". Por sua vez, as decisões de liderança servem apenas como expressão de "necessidades individuais de se manter no poder", a impossibilidade de colocar em prática algumas ideias devido à obrigação de se chegar a um meio termo em determinadas questões é interpretada como uma "quebra de promessas de campanha", etc. ou seja, regularmente com uma avaliação de conotação negativa.

Com isso, a proporção de declarações de avaliação negativa sobre as instituições políticas e o seu pessoal vem sendo constatada empiricamente de forma crescente nas últimas décadas¹²⁵. A tensão entre as necessidades estruturais e os limites da partidocracia e o comportamento dos seus quadros - tensão essa há muito inerente à partidocracia - é assim regularmente simplificada como fracasso político dos políticos¹²⁶.

Mais ainda, pode-se constatar, nos meios de comunicação de massa, uma tendência a se fazerem denúncias relativas às onipresentes injustiças sociais, no que se refere à (crescente) desigualdade social, visando a suscitar a empatia e a indignação para com os fracassos da política e das soluções dadas (pelos partidos) e pelo Estado. No caso de

decisões em condições extremas, a complexa multiplicidade de ponderações por conta de acordos é assim reduzida a uma questão de “ou isso ou aquilo” de uma parte do problema, tratado de forma simplista.

Nesse sentido, os meios de comunicação – e não os partidos – assumiram o papel de “criadores da agenda política”¹²⁷. A eliminação dessa desigualdade está fadada, entretanto, a um fracasso regular e duradouro de todas as possíveis medidas político-partidárias, mesmo que tenham êxitos (parciais). pois a exigência moral de mais justiça ou igualdade no vasto mar da desigualdade social – que só pode ser evitada de forma muito limitada – não contém limites em si mesma¹²⁸. A incapacidade dos partidos em dar conta dessa questão afeta negativamente a reivindicação moral da democracia partidária a longo prazo, na medida em que esse “fracasso” permanente acaba por minar a confiança geral na partidocracia, necessária mundialmente para o funcionamento da democracia - enfraquecendo, além disso, a pré-disposição de um cidadão em se tornar membro de um partido¹²⁹.

Diante de tais condições, torna-se objetivamente mais difícil a recepção de uma imagem positiva dos partidos políticos no poder, tendo em conta o papel quase monopolista dos meios de comunicação social na seleção e difusão de informação¹³⁰ - com as correspondentes repercussões nos próprios partidos. Inversamente, no entanto, os partidos são necessariamente dependentes dos meios de comunicação de massas em tempos de mediatização da política¹³¹. Por essa razão, os políticos procuram, de todas as maneiras, ser protagonistas da mídia¹³²; a imagem deles não tem como se manter inalterada através das construções midiáticas da realidade política (partidária) contra o pano de fundo da sua racionalidade¹³³, que é claramente diferente da racionalidade política.

V. Mudança de valores: individualização, privatização, pluralização

Mudanças sociais profundas, ao longo de muitas décadas, também impactam os partidos políticos. Desde que Ronald Inglehart diagnosticou e previu, em 1977¹³⁴, a existência de uma “fórmula geral” muito aceita, à qual podem ser atribuídas muitas tendências de mudança, devido a processos de modernização social, também no que diz respeito aos partidos políticos¹³⁵ (tendo como pano de fundo o nível de desenvolvimento económico alcançado e a expansão do estado de bem-estar, a crescente consciência dos limites desse crescimento e o sentido aguçado das consequências ambientais) uma mudança de valores, especialmente entre os mais jovens e os mais educados, dá ênfase ao bem-estar material individual e à crescente apreciação de valores mais pós-materialistas, no sentido de uma qualidade de vida imaterial.

Esse princípio se aplica independentemente do fato de o próprio Inglehart ter destacado alguns pontos de forma distinta, por exemplo, quando constatou, nos pós-materialistas, uma menor satisfação com o sistema político e uma maior inclinação para mudanças radicais (no contexto atual: “cidadãos zangados” [“*Wutbürger*”]), que encontra expressão nos numerosos novos movimentos sociais de hoje (movimento ecológico, movimento de mulheres, movimento alternativo, movimento de protesto juvenil, movimento pela paz, movimento antinuclear).

Mas mesmo um termo como “privatização” pode ser atribuído a tais processos de mudança: a compreensão tradicional da política e do interesse pelos assuntos públicos vem perdendo importância para muitos - e não apenas para os jovens¹³⁶ - em favor da busca de interesses individuais e de aproveitar a vida na “sociedade do entretenimento” com a sua diversidade de estilo e de tribos, na qual a autorrealização e o entretenimento formam os pilares centrais da sociedade moderna, orientada para o entretenimento e o lazer¹³⁷.

De qualquer modo, esse movimento está em parte relacionado a um afastamento de organizações e instituições: todas as principais organizações sociais, desde as principais igrejas até os sindicatos, vêm perdendo membros há décadas - exatamente como os partidos políticos. Tais processos de individualização, com a dissolução de formas sociais convencionais¹³⁸, perda de seguranças tradicionais e novas formas de integração social, também no sentido de uma preferência por modos próprios de vida, refletem-se também no declínio constante do grau de organização sindical ou política e das preferências partidárias fixas entre o eleitorado¹³⁹, conduzindo a uma pluralização social de diferentes formas de vida, o que torna cada vez mais difícil a vida para os partidos¹⁴⁰, cujos políticos devem integrá-los programaticamente sob valores políticos uniformes, embora a ancoragem estrutural social continue a ser um fator de decisão eleitoral¹⁴¹. Formas não tradicionais de participação, por exemplo em novos movimentos sociais, estão em plena expansão. Aqueles que depois se juntam aos partidos políticos como novos membros, fazem-no cada vez mais por razões instrumentais, a fim de implementar suas ideias individuais, exercendo influência e se deixando levar facilmente pela lógica do “carreirismo” entre seus pares.

VI. Consequências da globalização e fragmentação sociais

Uma mudança profunda está também relacionada com as evoluções empíricas da economia e da política orçamental e social do Estado, pelo menos nas últimas quatro décadas, que Wolfgang Streeck relaciona com o termo valorativo de “tempo comprado” em relação ao adiamento da crise¹⁴².

A atual crise financeira e fiscal do presente (desde 2008) na tripla forma de crise bancária mundial, crise das finanças do Estado e da economia real¹⁴³ não se deve a um fracasso da democracia¹⁴⁴, mas é, ela mesma, apenas um estágio intermediário numa trajetória de desenvolvimento do capitalismo democrático, que já dura desde os anos 1970 no sentido de uma transformação neoliberal através da desregulamentação, fundada na resistência contrarrevolucionária do capital contra o pleno emprego com fins lucrativos com trabalhadores excessivamente confiantes¹⁴⁵, e com a UE como uma “máquina de liberalização”¹⁴⁶.

Apesar do tom de crítica cultural, as reflexões de tom conspiratório sobre o capital como ator produtor de crises¹⁴⁷, ou (na visão de Streeck¹⁴⁸) da política como mero executor do capital, é difícil contestar a base empírica das suas hipóteses de que os ganhos de riqueza, associados ao crescimento económico, estão diminuindo em termos relativos¹⁴⁹, como resultado do crescimento económico, seja real ou nominal, e que estão, ao mesmo tempo, distribuídos de forma muito desigual em termos sociais, e que tanto uma política de dívida pública como uma política de dívida privada atingiram os seus limites¹⁵⁰ e resultaram em um “Estado de consolidação”, à custa do investimento social¹⁵¹.

Por essa razão, o foco das agendas políticas partidárias já não pode ser limitado à (re)distribuição da participação nos lucros, pois se vê confrontado com a tarefa de redistribuição dos encargos, a qual se tornou central.

As consequências são, por um lado, uma política que substitui um período de prosperidade relativa; por outro, que procura aliviar os sistemas de segurança social e sobrecarregar o indivíduo, ao exigir uma maior participação pessoal. As consequências dessa mudança - sejam elas devido a evoluções demográficas, ao excesso de uma outrora vontade política clara de aumento da dívida pública, ou ainda devido a um capitalismo global sem fronteiras - são dificilmente reconhecidas pelos sujeitos afetados por ela e, portanto, por uma minoria importante do eleitorado, sendo atribuídas aos partidos no poder como um fracasso do governo.

Os crescentes conflitos distributivos, associados a tal situação, são percebidos como fracassos políticos¹⁵² de acordo com o grupo afetado, e levam assim tanto a uma perda de confiança nos políticos como a um aumento da porcentagem de votos para os partidos de protesto.

Ao mesmo tempo, o comparecimento dos eleitores às urnas entre aqueles que podem votar, em particular das camadas sociais mais baixas, tem diminuído significativamente¹⁵³, principalmente entre os partidos de esquerda¹⁵⁴: “A resignação política das classes mais baixas protege o capitalismo da democracia e estabiliza a guinada neoliberal

em que este está baseado”¹⁵⁵. Assim, paradoxalmente, a nova deriva do eixo do sistema partidário para a direita nas eleições legislativas alemãs de 2013¹⁵⁶ pode também ser interpretada como uma expressão do afastamento dos eleitores na democracia, em que pese o aumento da participação nas eleições.

VII. Balanço provisório

Pelo que foi exposto até agora, tentou-se explicar mudanças que tendem a ter um impacto a médio e longo prazo e, de forma mais subliminar, nos partidos políticos e em seus líderes. O que é comum a todas as explicações é uma profunda estrutura social de mudanças, que não pode ser detida ou revertida. As consequências de construtos constitucionais federais especificamente alemães como um “estado federal de todos os partidos” (Ernst-Wolfgang Böckenförde) com a sua grande ligação informal permanentemente latente ou fatores específicos dos partidos¹⁵⁷ completam o quadro, mas não estão aqui incluídas. Por mais que os partidos políticos queiram combater as consequências, não é certo que possam fazê-lo. Por isso, passemos a uma consideração final acerca de possíveis estratégias de mudança.

E. Soluções através de estratégias de mudança?

Como podem ser combatidas as mudanças de grande alcance - em termos de política ou direito partidário, legal e constitucional? Não existem soluções ideais, apenas uma miríade de mecanismos reguladores com alcances diferentes, sem que o resultado das várias abordagens possa ser avaliado qualitativamente em sua totalidade. Podem-se distinguir três escolas de pensamento: a) reivindicação de uma democracia mais direta fora dos partidos políticos; b) reivindicação de uma democracia mais direta dentro dos partidos políticos; e c) redefinição dos partidos e de suas funções.

I. Mais participação através de democracia direta

Um recurso frequentemente invocado parece ser o apelo a uma maior participação. A participação fora dos partidos políticos, para além de sua ação, tem muitas facetas: desde mudanças na lei eleitoral, com mais possibilidades de ajudar a construir a política, até novas possibilidades de decisões, tomadas mediante formas democráticas diretas¹⁵⁸. Trata-se, principalmente, de um enriquecimento plebiscitário da democracia representativa através de referendos, tanto a nível estadual, como a nível federal, com o objetivo de criar aceitação de certas decisões políticas através de formas mais potentes de autodeterminação

em algumas questões específicas, de relativizar o aumento do poder do Executivo, de esquivar-se das racionalidades da formação da vontade partidária¹⁵⁹, de aumentar a responsividade dos representantes¹⁶⁰ e assim também de compensar quaisquer fraquezas das forças de integração político-partidária.

Por mais que a introdução de tais válvulas de escape possa ser bem-vinda – apesar dos riscos de um distanciamento da dependência de trajetória do sistema partidário alemão¹⁶¹ – as implicações terapêuticas não são de todo claras, diante da constatação de que hoje nenhum país da União Europeia realiza mais referendos, em nível estatal e local do que a Alemanha¹⁶² (com a Baviera na liderança¹⁶³). Trata-se agora apenas de uma questão de expansão federal¹⁶⁴. Essa expansão está, entretanto, repleta de pontos fracos cruciais. Os referendos não são também politicamente neutros e podem ser continuações de disputas político-partidárias e estabelecimento de agendas por outros meios e formas, além da sua susceptibilidade ao *lobby* de interesses minoritários.

Afora essas questões, os recursos necessários para realizar tais referendos acabam por limitá-los (principalmente em nível federal) a usos seletivos, ainda que os efeitos prévios da mera possibilidade não devam ser superestimados. A maioria dos eleitores também considera bastante satisfatório e um alívio delegar sua influência política de uma forma representativa¹⁶⁵. Acima de tudo, porém, os processos de tomada de decisão democrática direta têm um efeito social altamente seletivo, não só em detrimento das minorias religiosas ou étnicas, mas também – na Alemanha mais significativamente – em detrimento daqueles que estão distantes da política, menos instruídos e desfavorecidos, porque a capacidade e a vontade de se envolverem na política estão também distribuídas de forma desigual¹⁶⁶.

Estudos empíricos sobre eleições mostram que a distribuição igualitária de oportunidades, para que os cidadãos exerçam influência, não é maior em nenhum procedimento de tomada de decisão do que nas eleições gerais para os parlamentos¹⁶⁷, e que formas adicionais e mais exigentes de participação aumentam a clivagem participativa entre as classes sociais¹⁶⁸. Existem poucas razões defensáveis para se supor que a introdução de um maior número de referendos, em nível federal, poderia eliminar ou mesmo mitigar o decrescente poder de integração dos partidos políticos¹⁶⁹ (pelo contrário, as associações seriam reforçadas)¹⁷⁰. Essa conclusão se aplica também à introdução de primárias como no modelo americano, o que tornaria os partidos de massa ainda mais dispensáveis¹⁷¹.

II. Fortalecimento da democracia intrapartidária

Os desejos e reivindicações plebiscitárias de participação nas decisões, inclusão e informação não surtiram efeito só como base da fundação do partido “*Piraten*”, mas também dentro dos partidos tradicionais¹⁷². A sua capacidade de adaptação ou aprendizagem parece ser um elemento importante na superação da atual crise de filiação. Nesse sentido, as discussões sobre a reforma estão focadas em uma renovação dos partidos de massa, na sua ancoragem social, bem como na ativação interna¹⁷³, através de incentivos à participação, formação de redes e profissionalização¹⁷⁴.

Diferentemente de outras formas de participação, que dizem respeito a certas áreas problemáticas, projetos ou questões limitadas, a participação dentro do partido é caracterizada por uma gama muito ampla de áreas políticas e uma vontade de participar a longo prazo¹⁷⁵. Aqueles que se filiam a um partido têm inicialmente a intenção de ajudar a moldar o partido¹⁷⁶, o que parece diminuir só após a experiência de menos oportunidades de participação¹⁷⁷.

Sua consolidação requer um cuidado que vem “de cima”, por exemplo, através de “programas de mentoria, formatos flexíveis de eventos, grupos de trabalho relacionados com tópicos específicos e filiações virtuais”, além de “filiações temporárias para experimentação” ou inclusão de não membros¹⁷⁸, como novos instrumentos¹⁷⁹, incluindo o reforço dos procedimentos democráticos diretos para decisões internas do partido sobre questões de pessoal e sobre temas específicos e a utilização das redes sociais¹⁸⁰.

Tal ativação da participação aumenta o comprometimento e reduz o potencial de abandono do partido¹⁸¹. A desvantagem é o enfraquecimento dos delegados eleitos nas assembleias. Não se pode afirmar com certeza que tais medidas na organização dos partidos, combinadas com esforços de mobilização para assegurar a participação adequada de cidadãos com recursos limitados¹⁸², sejam capazes de aliviar, de forma sustentável, a crise de filiação.

Até agora, embora todas as tentativas tenham sido relativamente mal sucedidas¹⁸³, não se pode afirmar que a diminuição no número de filiados resida fundamentalmente apenas na organização deficitária dos partidos¹⁸⁴. A perda de responsividade por parte dos membros ativos do partido, devido à estrutura etária unilateral, significa que suas opiniões têm apenas uma importância marginal para a liderança do partido, embora a liderança seja teoricamente dependente de suas bases para assegurar a comunicação.

Cabe reconhecer que o *feedback* das elites partidárias para com as

bases também esbarra no dilema de uma democracia negociada, na qual os principais atores do partido têm de negociar acordos de forma relativamente autônoma em grêmios formais ou informais¹⁸⁵. Nota-se claramente um aumento no número de procedimentos democráticos diretos¹⁸⁶, mas esses muitas vezes funcionam mais como um método para encontrar uma saída para situações de crise intrapartidária ou para ganhar aceitação “de cima”, a fim de fazer prevalecer os objetivos contra os quadros do médio escalão do partido¹⁸⁷ (cf. Acordo de coligação [Koalitionsvertrag] 2013).

Propostas mais abrangentes (por exemplo, eleições secretas dentro do partido com a obrigação de escolher entre vários candidatos e possibilidade de acumulação, votação dos membros em questões programáticas como regra, abolição de pagamento de contribuição dos filiados)¹⁸⁸ devem sobrecarregar os partidos e seus membros em nível organizacional, financeiro e mental, sem falar dos limites constitucionais impostos pela liberdade de auto-organização dos partidos.

Certamente, as reformas organizacionais devem também levar mais em conta as novas tecnologias de comunicação¹⁸⁹. É pouco provável que as oportunidades de participação direta, que se tornaram possíveis por essas tecnologias - ao contrário do pressuposto de uma mudança qualitativa na arena política¹⁹⁰ por ocasião da fundação do partido “*Piraten*” - sejam capazes de manter um partido como mero “partido processual” a longo prazo, porque seria difícil tomar as decisões que carecem de compromissos inerentes a um partido governante.

No entanto, é plausível uma expansão das oportunidades de influência nos termos dos estatutos¹⁹¹, por exemplo, através de decisões tomadas pelos membros sobre pessoal ou questões de ordem prática, desde que se mantenha compatível com a igualdade elementar dos membros do partido. Independentemente disso, a promoção e o apoio dos membros ocorrerão cada vez mais *online*. No entanto, é de se duvidar que tais mudanças, por si sós, sejam capazes de revitalizar os partidos de massa a longo prazo.

O dilema das propostas terapêuticas esboçadas é que elas não tocam nas causas mais profundas da perda do poder integrador dos partidos políticos, propondo apenas soluções para os sintomas. Por esse motivo, as perspectivas de sucesso de tais reformas organizacionais também parecem ser limitadas; os próprios partidos políticos acabam dando a impressão de impotência, enquanto a ciência empírico-analítica limita-se a observações e à mera afirmação (ou esperança) de que os partidos “não estão impotentes” diante desses processos¹⁹².

III. Adaptação através de redefinição

Face a essa incerteza acerca da questão sobre se os partidos estabelecidos podem ser renovados com sucesso como partidos de massa, através de estratégias de democratização, deve-se também refletir se, devido à falta de ancoragem social de centenas de milhares de membros, eles precisam transformar-se em outros tipos de organizações e despedir-se do modelo dos partidos de massa¹⁹³. “A tendência aponta na direção de partidos distantes da sociedade e carentes de base”, com um “domínio de políticos profissionais, assegurado pela partidocracia”¹⁹⁴.

Há mais de duas décadas, a pesquisa sobre mudanças partidárias discute formas alternativas como “partidos de cartel”¹⁹⁵, “partidos-quadros”¹⁹⁶, partidos modernos de quadros (Ruud Koole), partidos profissionais – no sentido de partidos de políticos profissionais – ou “partidos profissionais-eleitorais”¹⁹⁷ ou “partidos de comunicação social profissionalizados”¹⁹⁸, que substituir(iam) o tipo de partido de massa (partido do tipo “*catch-all*”), surgido na Alemanha, nas décadas de 1950 e 1960, como descrito por Otto Kirchheimer¹⁹⁹.

Em suma, uma evolução em escala europeia na direção de partidos desse tipo parece estar caracterizada - com detalhes distintos em cada caso específico - pelo fato de (a) as elites partidárias - menos competitivamente do que consensualmente - estarem, em primeira instância, voltadas para a ocupação de cargos estatais; (b) as elites partidárias estarem cada vez mais conectadas com o Estado e, socialmente cada vez mais independentes de serem subvencionadas pelo Estado²⁰⁰; e (c) a gestão profissional do alto e médio escalão dos partidos pode agir de forma cada vez mais autônoma, politicamente mais flexível e distanciada (da massa) dos membros cada vez menos influentes²⁰¹.

Em consequência disso, suas ações são cada vez mais determinadas pela expansão dos membros profissionais, pela expansão de pessoal²⁰² e pelas atividades orientadas por estratégias de marketing empresarial: A luta pelo poder político está se tornando cada vez mais um tipo - ainda que de forma camuflada - de concorrência midiática e econômica entre os partidos como prestadores de serviços²⁰³.

O inevitável outro lado da moeda é um processo de centralização e profissionalização do trabalho partidário e o enfraquecimento dos membros considerados dispensáveis²⁰⁴, com uma consequente intensificação e aceitação justamente dos desenvolvimentos que conduziram à atual crise de filiação²⁰⁵. A responsividade social não é garantida pelos membros, mas sim pelo registro demoscópico das preferências de opinião dos eleitores, de tal sorte que o discurso direcionado aos eleitores nas campanhas eleitorais seja realizado principalmente

através dos meios de comunicação de massas, o que torna a responsividade social e a ancoragem dos partidos dispensável²⁰⁶.

Essa tipologia pode ser confirmada em toda a Europa, através de uma diminuição da ancoragem social e de um aumento da participação nos recursos estatais. No entanto, os esforços para recrutar membros não refletem por si só uma identidade dos partidos²⁰⁷, nem pode ser verificada empiricamente uma autonomia das elites partidárias em relação às elites médias e baixas do partido, a renúncia à competição partidária ou um afrouxamento mais acentuado dos laços dos partidos com grupos de interesse próximos a importantes grupos de eleitores²⁰⁸, especialmente porque os cidadãos também parecem preferir o modelo dos partidos de massa²⁰⁹.

Contudo, muitas tendências nos desenvolvimentos atuais podem ser resumidas em uma nova tipologia de partido, que ou aceita o desaparecimento do partido de massa como algo inevitável ou exagera positivamente essa tendência, mas, de qualquer modo, ratificando-a cientificamente.

IV. Balanço provisório

Em todo caso, dificilmente pode-se reconhecer a tradicional imagem constitucional de partidos políticos de massa e partidos programáticos nesses novos conceitos²¹⁰. A imagem dos partidos no já quinquagenário Artigo 1º, § 2 do PartG ou na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, que se baseia na “ligação viva e permanente entre o povo e os órgãos do Estado” – e justifica as reivindicações dos partidos à legitimidade democrática, precisamente com base nesse fato – está sendo ultrapassada pela realidade, sem que isso se reflita na literatura crítica sobre o Artigo 21 GG²¹¹. Por mais que esse debate sócio-científico seja conduzido de forma ampla, as mudanças sociais que estão na base dos partidos políticos não encontram - pelo que se pode notar - qualquer expressão juridicamente relevante nos trabalhos doutrinários jurídicos de jurisprudência. Por que motivo isso acontece?

- (1) Metodologicamente, podem-se considerar os desenvolvimentos sociais-partidários como irrelevantes para a interpretação especificamente legal do Artigo 21 GG²¹² e acentuar o direito constitucional como um conceito contrafactual²¹³. Tal ponto de vista se aproxima de uma interpretação positivista da constituição e deve ser considerado inicialmente, de acordo com o estado atual da ciência metodológica, apenas como sendo de alcance limitado.
- (2) Pode-se entrever em tal fato o habitual atraso do Direito em processar a realidade. Mas, se tomarmos Martin Morlok como exemplo, (presidente de longa data da Associação de Sociologia do Direito e

codiretor de um instituto de investigação interdisciplinar sobre partidos políticos), essa explicação simplesmente não me parece plausível, especialmente quando abordagens explicativas alternativas viáveis estão sendo apresentadas. Há também referências pontuais, por exemplo, no contexto do financiamento de grupos parlamentares²¹⁴, mas sem um efeito retroativo sobre a dogmática do Artigo 21 GG.

- (3) Assim, poder-se-ia afirmar que o Direito trabalha sempre com ficções. As ficções são uma instituição jurídica reconhecida no direito público e no direito constitucional, com base em pressupostos fictícios de fatos²¹⁵. No entanto, encontram seu reconhecimento, principalmente quando aceleram ou simplificam decisões legais por razões de conveniência²¹⁶ – ainda que, na lei simples, isso ocorra menos, para não se correr o perigo de que a norma entre em contradição com o *topoi* prescrito pela lei²¹⁷. Em nível do Direito Constitucional, portanto, uma ficção torna-se ideológica se se revelar sem propósito ou sem sentido e/ou enganosa em relação ao Estado constitucional ao abrigo da Lei Fundamental. Portanto, não será permitido tomar a palavra de um entendimento fictício dos partidos – o que poderia explicar por que a mudança partidária não tem um papel tão relevante na literatura sobre Direito Partidário. O mais importante, porém, é que a Ciência Jurídica sabe quando está trabalhando com ficções e aborda esta questão *a posteriori* - embora tal fato não possa ser encontrado na literatura sobre Direito Partidário. Isso, por si só, depõe contra a plausibilidade de as ficções serem deliberadamente utilizadas.
- (4) Talvez, por isso, seja relevante a falta de conectividade desse desenvolvimento com a tradicional dogmática constitucional, influenciada pela jurisprudência da partidocracia parlamentar da Constituição.

F. Consequências legais da erosão dos requisitos constitucionais?

Considerando os desenvolvimentos descritos, levantam-se obviamente questões no que tange a sua repercussão sobre o estatuto jurídico dos partidos políticos, especialmente se eles devem ser garantidos institucionalmente pela Constituição²¹⁸. Quão longe da realidade o Direito Constitucional pode ser, ou quais são as consequências legais de uma tal mudança social? Nesse ponto, abre-se, claro, um abismo de dilemas.

- (1) O conceito constitucional de partido não é afetado pelas mudanças sociais, porque, formalmente, ele tem por objetivo apenas, em última análise, o envio organizado e correto de representantes²¹⁹.

- (2) Se se quiser promover, por exemplo no sentido de uma garantia, a liberdade dos partidos como liberdade funcional tendo em vista suas tarefas²²⁰, de acordo com o dever de financiamento dos partidos do Estado, em nome da capacidade de funcionamento dos partidos²²¹ para além da medida já praticada de financiamento dos partidos pelo Estado, no sentido do modelo de “partidos profissionais”, então não se deve apenas ignorar a barreira jurídica de financiamento parcial²²² indispensável e a correspondente limitação da quota do Estado nos termos do § 18.5, da PartG do modelo dos “partidos profissionais”.

Então, deve-se não apenas negligenciar a barreira de jurisdição do indispensável financiamento parcial e a correspondente limitação da quota do Estado, de acordo com o §18.5, da PartG.²²³ Acima de tudo, há o perigo de um processo de afrouxamento do enraizamento social no eleitorado como consequência, ou seja, o distanciamento da sociedade seria virtualmente reforçado.

O mesmo pensamento se aplica à consideração de expandir ainda mais o enorme aparato de pessoal das bancadas dos partidos²²⁴ no *Bundestag*, como um segundo pilar de fato do financiamento estatal dos partidos para assegurar sua capacidade de funcionamento.

Forçar uma maior ancoragem na sociedade resultaria, eventualmente, em maiores perdas financeiras – apesar do fato de a evolução para o “partido parlamentar” previsto já existir como um modelo já tipificado positivamente²²⁵.

Nesse sentido, qualquer incremento adicional dos recursos dos partidos por parte do Estado iria contra a obrigação constitucional dos partidos de serem independentes do Estado, conforme estabelecido no Artigo 21, §1 da Constituição e na Seção 1, §2 da PartG, violando assim o “requisito de que os partidos sejam ancorados na sociedade”²²⁶.

- (3) A promoção da igualdade e concorrência entre os partidos, através da redução das cláusulas de barreira nas eleições, também tende a facilitar a participação de muitos partidos “anões”, cujas posições minoritárias não só complicam os processos de busca de acordo – sempre necessários no parlamento – mas também tendem a enfraquecer o poder integrador de todos os outros partidos individuais e a reforçar a fragmentação dos sistemas partidários, o que quase já configura uma crise.
- (4) A ideia do voto obrigatório, com a sua possível aplicabilidade através da ameaça de sanções, também contraria a imagem de partidos autônomos enraizados na sociedade, porque tal modo eleitoral invalida

a reprodução ritual da integração simbólica da sociedade inerente ao ato de votar, invalidando também o boicote às eleições como sinal de insatisfação²²⁷. Além disso, tal proposta não teria, de forma realista, qualquer hipótese de concretização em termos de cultura constitucional, pelo fato de o princípio da liberdade de escolha se encontrar profundamente ancorado na tradição democrática dos Estados constitucionais ocidentais; a sociedade alemã também não é tão heterogênea para que a inclusão de setores da população estruturalmente marginalizados tenha de ser forçada, através do voto obrigatório²²⁸.

Em suma, há razões para a falta de conexão da Dogmática do Direito constitucional do partido-estado com desenvolvimentos empíricos que simplesmente não estão previstos. Donde se conclui que o modelo convencional de partidos políticos na jurisprudência constitucional não parece ser uma figura dogmaticamente relevante do ponto de vista jurídico, referindo-se antes a pré-requisitos constitucionais ou expectativas constitucionais²²⁹ do exercício da liberdade partidária pelos cidadãos, cujo uso da liberdade pode corresponder a essas expectativas,²³⁰ e, portanto, também à mera expectativa de comportamento legislativo do § 1 Parágrafo 2, da PartG. O Direito Constitucional dos partidos políticos pode influenciar apenas de forma limitada esse exercício efetivo da liberdade através de impulsos educativos²³¹, mas pesa sobre ela. Aqui estão possivelmente os limites das leis constitucional e partidária²³².

G. Perspectivas: a caminho de uma nova falta de clareza

Os resultados das eleições para o *Bundestag* de 2013 parecem ter refutado todos os cenários de crise aqui descritos²³³ – de qualquer modo, eles mascaram para a percepção pública a mudança social que está levando os partidos políticos – latente ou manifestamente – para um futuro cada vez mais incerto²³⁴. A tendência da geração mais jovem em votar em pequenos partidos e/ou em novos partidos²³⁵ será ainda mais visível já nas próximas eleições para o Parlamento Europeu, mas também faz com que uma crescente instabilidade do sistema partidário pareça realista nas eleições na Alemanha²³⁶, em especial devido às inevitáveis consequências catalizadoras de uma grande coligação. Estamos trilhando caminho cujo destino é desconhecido.

Talvez tenhamos de nos render aqui ao fatalismo de um certo esperar para ver, tal como ocorre em outras áreas de desenvolvimento dinâmico. Basta pensar no problema mundial do clima e da proteção ambiental, cujas decisões de reorientação preventiva, quer seja por parte das elites políticas, quer seja por parte da sociedade em geral, precisem ser tomadas de forma temporária e abstrata.

Nesses casos a percepção de tais decisões – e mais ainda sua aplicação prática – parece simplesmente sobrecarregar a capacidade moral e a vontade de ajudar do cidadão individual, acima de tudo orientado para o próximo, especialmente numa democracia organizada por períodos de tempo mais curtos.

É provavelmente mais do que pessimismo cultural pressupor, tanto em nível global como nacional, uma discrepância objetiva crescente entre problemas, consciência de problemas e capacidade de resolução de problemas das elites políticas (pelo menos no caso de crises sistêmicas), bem como uma grande relutância por parte dos cidadãos em assumir fardos e custos individuais para melhorar moralmente o mundo. Essa dissociação entre consciência e capacidade de resolução de problemas pode não ser suficiente para a análise empírica do cientista observador, mas é bastante para causar mais do que mal-estar na avaliação moral do cidadão consternado.

Notas

- ¹ HESSE, Konrad. Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat. *VVDStRL* 17 (1959), p. 11 (19).
- ² BVerfGE 44, 125 (145); KLEIN, Hans H. In: MAUNZ/DÜRIG. GG-Kommentar, Art. 21 (2012) ponto 159.
- ³ BVerfGE 85, 264 (284 e seguinte, 287 e seguinte); VOLKMANN, Uwe. *Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland*, 2013, p. 148 e seguinte.; HOLTSMANN, Everhard. *Der Parteienstaat in Deutschland*. 2012, p. 16; VON ALEMANN, Ulrich/SPIER, Tim. Die deutschen Parteien unter veränderten Rahmenbedingungen. *Politische Bildung* 42 (1/2009), p. 32 (34).
- ⁴ BVerfG, BayVBl. 2014, p. 172 ponto 6; outras formulações paralelas em SHIRVANI, Foroud. *Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem*. 2010, p. 163 e seguintes, 246 e seguintes.; STOLEIS, Michael. Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats? *VVDStRL* 44 (1986), p. 7 (8, ver também p. 14 e seguinte).
- ⁵ Cf. DROEGE, Michael. Art. Integration. *EvStL*. Neuausgabe 2006. p. 1019 e seguintes.
- ⁶ MORLOK, Martin. Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen. In: GEHNE/SPIER (Org.). *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?* 2010. p. 19 (21 e seguintes).
- ⁷ Cf. KLEIN (n.r. 2), Art. 21 ponto. 164; VON ALEMANN, Ulrich. *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. 4. ed. 2010. p. 11, 14, 219, 221; IPSEN, Jörn. In: IPSEN, Jörn (Org.), *Parteiengesetz. Kommentar*, 2008. § 1 ponto 13; detalhadamente: VOLKMANN, Uwe. In: FRIAUF/HÖFLING (Org.). *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*. Art. 21 (2001) pontos 24, 26 e seguintes.

- ⁸ Detalhadamente em KLEIN (n.r. 2), Art. 21 pontos 255 e seguintes; MORLOK, Martin. In: DREIER (Org.) GG-Kommentar, vol. 2, 2ª ed. 2006, Art. 21 ponto 48 e folhas seguintes.
- ⁹ Assim, desde o início BVerfGE 1, 208 (224); 95, 335 (349); também Elmar Wiesendahl, Parteiendemokratie in der Krise: Das Ende der Mitgliederparteien? In: GLAAB (Org.) *Impulse für eine neue Parteiendemokratie*. 2003. p. 15 (19); HUBER, Peter M. Parteien in der Demokratie. In: *FS 50 Jahre BVerfG*. 2001, Vol. II, p. 609 (609 e seguintes).
- ¹⁰ BVerfGE 84, 305 (322); 112, 118 (135); KLEIN (n.r. 2), Art. 21 ponto 161; KERSTEN, Jens In: KERNSTEN/RIXEN (Org.) *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*. 2009. § 1 PartG ponto 20.
- ¹¹ HUBER, Peter M. Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems – Wie tragfähig ist das Grundgesetz? *JZ* 1994. p. 689 (690).
- ¹² KERSTEN (n.r. 10), § 1, ponto 13; IPSEN (n.r. 7), § 1, ponto. 3 e 6; VOLKMANN (n.r. 7), Art. 21 ponto 23.
- ¹³ VOLKMANN (n.r. 7), Art. 21 pontos 17 e seguintes.
- ¹⁴ BVerfGE 104, 14 (19), referindo-se a E 20, 56 (101); 73, 40 (85); VOLKMANN (n.r. 7), Art. 21 ponto 14.
- ¹⁵ Por último, MORLOK, Martin. Rechtliche Grundlagen. In NIEDERMEYER (Org.) *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 241 (247, 253 e seguinte).
- ¹⁶ MORLOK (n.r. 8), pontos 3, 20, 29, 36, 39; VOLKMANN (n.r. 7), Art. 21, ponto 12 (e folhas seguintes), 18 (e seguinte).
- ¹⁷ MORLOK, Martin In: MORLOK. *Parteiengesetz. Nomos-Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht*. 2ª ed., 2013. Introdução/ ponto 1.
- ¹⁸ MORLOK (n.r. 8), ponto 21.
- ¹⁹ Detalhadamente MORLOK (n.r. 8), ponto 53 (e folhas seguintes).
- ²⁰ VOLKMANN, Uwe. Die Bedeutung der Parteimitgliedschaft in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes. In: VON ALEMANN/ MORLOK/SPIER (Org.) *Parteien ohne Mitglieder?* 2013. p. 141, 146 e seguintes.
- ²¹ HOLTSMANN (n.r. 3), p. 12, 25; MORLOK (n.r. 6), p. 30 e seguintes.; WIESENDAHL (n.r. 9), p. 23 e seguintes.
- ²² Panorama: LIEDHEGNER, Antonius. Krise der Parteien und kein Ende? Zur zivilgesellschaftlichen Verankerung der bundesdeutschen Parteiendemokratie. In *FS Karl Schmitt*. 2009. p. 211 (e seguintes).
- ²³ Cf. KLEIN (n.r. 2), Art. 21 ponto. 89a; alguns indícios em VOLKMANN (n.r. 7), Art. 21 pontos. 26, 27, 28, 41.
- ²⁴ Detalhadamente: NIEDERMAYER, Oskar. Parteimitgliedschaften. In: NIEDERMAYER (Org.) *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 147, 155 (e folhas seguintes); LIEDHEGNER (n.r. 23), p. 217 (e folhas seguintes); BIEHL, Heiko. *Parteimitglieder im Wandel*. 2005. p. 21 e seguintes.; WIESENDAHL (n.r. 9), p. 26 e seguintes.
- ²⁵ DOSE, Nicolai/FISCHER, Anne-Kathrin. Mitgliederschwund und Überalterung der Parteien: Prognose der Mitgliederzahlen bis 2040. *ZParl* 2013. p. 892 (e seguinte).

- ²⁶ Termo comumente utilizado na Ciência Política alemã para denominar os grandes partidos tradicionais do pós-guerra, CDU/CSU e SPD. Devido à especificidade do termo, optou-se por mantê-lo no original.
- ²⁷ BIEHL (n.r. 25), p. 24.
- ²⁸ NIEDERMAYER (n.r. 25), p. 157.
- ²⁹ NIEDERMAYER, Oskar. Parteimitgliedschaften im Jahre 2012. *ZParl 2013*. p. 365 (377).
- ³⁰ KLEIN, Markus. Wie sind die Parteien gesellschaftlich verwurzelt? In: SPIER et al. (Org.) *Parteimitglieder in Deutschland*. 2011. p. 39 (45).
- ³¹ NIEDERMEYER (n.r. 25), p. 167 e seguinte.
- ³² WIESENDAHL (n.r. 9), p. 32.
- ³³ WIESENDAHL (n.r. 9), p. 33.
- ³⁴ DOSE/FISCHER (n.r. 26), p. 900.
- ³⁵ DOSE/FISCHER (n.r. 26), S. 895 e seguintes, 900.
- ³⁶ DOSE/FISCHER (n.r. 26), p. 900.
- ³⁷ WIESENDAHL (n.r. 9), p. 34 (e seguintes).
- ³⁸ Assim em JESSE, Eckhard. Parteien, Parteiensystem und Koalitionsgefüge vor der Bundestagswahl 2013. *ZSE 2013*. p. 239 (247); posição divergente: KLEIN, Markus/SPIER, Tim. Welche Zukunft hat das innerparteiliche Engagement der Bürger? In: SPIER et al. (Org.) *Parteimitglieder in Deutschland*. 2011. p. 203, 206 e seguintes.
- ³⁹ Mais detalhes em NIEDERMAYER (n.r. 25), p. 169 e seguintes; SPIER, Tim. Wie aktiv sind die Mitglieder der Parteien? In: SPIER et al. (Org.) *Parteimitglieder in Deutschland*. 2011. p. 97, 98 e seguintes; números menores em ZESCHMANN. Mitgliederbefragungen, Mitgliederbegehren und Mitgliederentscheide: Mittel gegen Politiker- und Parteienverdrossenheit? *ZParl 1997*. p. 698 (701), dentre outros.
- ⁴⁰ Cf. BVerfGE 20, 56 (101); 85, 264 (287); 91, 262 (268); 91, 276, 285 e seguinte.
- ⁴¹ WIESENDAHL (n.r. 9), p. 35 e seguintes, 37; relativizado por KLEIN/SPIER (n.r. 38), p. 203 e seguintes.
- ⁴² MORLOK (n.r. 8), ponto 23; KLEIN, Markus/VON ALEMANN, Ulrich/SPIER, Tim. Warum brauchen Parteien Mitglieder? In: Spier et al. (Org.) *Parteimitglieder in Deutschland*, 2011. p. 19, 24 e seguintes.
- ⁴³ BIEHL (n.r. 25), p. 24 e seguinte.
- ⁴⁴ Mais detalhes em DETTERBECK, Klaus. *Parteien und Parteiensystem*. 2011. p. 137 e seguintes; Detterbeck. *Die Relevanz der Mitglieder: Das Dilemma effektiver Partizipation*, e WIESENDAHL, Elmar. Die Mitgliederpartei zwischen Unmodernität und wieder entdecktem Nutzen. In: JUN/NIEDERMAYER/WIESENDAHL (Org.) *Zukunft der Mitgliederpartei*. 2009. p. 71, 80 e seguinte e/ou p. 31, 43 e seguintes, dentre outros.
- ⁴⁵ LIEDEHEGENER (n.r. 23), p. 223 e seguintes; BIEHL (n.r. 25), p. 110 (e seguintes), 221.
- ⁴⁶ KORTE, Karl-Rudolf. So entscheiden Parteien: Umfeld-Bedingungen innerparteilicher Partizipation. In KORTE/TREIBEL (Org.) *Wie entscheiden Parteien?* 2012. p. 267 (276); LIEDEHEGENER (n.r. 23), p. 214 e seguintes; WIESENDAHL (n.r. 9), p. 24 e seguinte.

- ⁴⁷ WIESENDAHL (n.r. 9), p. 17.
- ⁴⁸ MORLOK (n.r. 8), ponto 23.
- ⁴⁹ DOSE/FISCHER (n.r. 26), p. 893; DETTERBECK. *Relevanz* (n.r. 44), p. 79.
- ⁵⁰ Korte (n.r. 46), p. 277.
- ⁵¹ ROHRBACH, Katharina. Warum treten Mitglieder aus Parteien aus? In: SPIER et al. (Org.) *Parteimitglieder in Deutschland*. 2011. p. 177, (p.180 e seguintes, 199).
- ⁵² DOSE/FISCHER (n.r. 26), p. 899; diferenciadamente em BIEHL (n.r. 25), p. 13 e seguintes, 47 e seguintes, 137 e seguintes e 219 e seguintes.
- ⁵³ NIEDERMAYER (n.r. 25), p. 166 e seguintes; DETTERBECK. *Parteien* (n.r. 44), p. 131 e seguintes; KLEIN (n.r. 30), p. 55 e seguintes; BIEHL (n.r. 25), p. 41 e seguintes, 118 e seguintes, 221.
- ⁵⁴ DECKER, Frank/ LEWANDOWSKY, Marcel/SOLAR, Marcel. *Demokratie ohne Wähler?* 2013. p. 44 e seguintes, 106 e seguintes; VON ALEMANN (n.r. 7), p. 248; SHIRVANI (n.r. 4), p. 113 e seguinte.
- ⁵⁵ SCHÄFER, Armin/SCHOEN, Harald. Mehr Demokratie, aber nur für wenige? *Leviathan* 2013. p. 94, 100 e seguintes; DECKER et al. (n.r. 54), p. 106 (e folhas seguintes), 132 e seguinte.
- ⁵⁶ SCHÄFER/SCHOEN (n.r. 55), p. 104 e seguintes, 115.
- ⁵⁷ VETTER, Angelika. Kommunale Wahlbeteiligung im Bundesländervergleich. *DÖV 2008*. p. 885 (893).
- ⁵⁸ MAIER, Jürgen. Altparteien in der Defensive: Zum aktuellen Stand des Bedeutungsverlusts von CDU/CSU, SPD und FDP im Spiegel von Umfragedaten. In *FS Karl Schmitt*. 2009. p. 231 (e seguintes).
- ⁵⁹ OBERNDÖRFER, Dieter/MIELKE, Gerd/EITH, Ulrich. Vom Zweieinhalb- zum Fünf-Parteiensystem: neue Bündnisse oder alte Lager? In: *FS Karl Schmitt*. 2009. p. 257, 261 e seguintes; SCHÄFER, Armin. Die Reform des Sozialstaats und das deutsche Parteiensystem: Abschied von den Volksparteien? *ZParl 2007*. p. 648 e seguintes.
- ⁶⁰ DECKER, Frank. Das Parteiensystem vor und nach der Bundestagswahl 2013. *ZSE 2013*. p. 323 (324).
- ⁶¹ SCHMIDT, Carmen/KNIPPERS, Jan. Politische Generationen, demographischer Wandel und Wahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland: Schicksalsjahre des deutschen Parteiensystems? *ZParl 2013*. p. 872 (889).
- ⁶² JESSE. *Parteien* (n.r. 38), p. 252.
- ⁶³ ARZHEIMER, Kai. Mikrodeterminanten des Wahlverhaltens: Parteiidentifikation. In GABRIEL/WESTLE (Org.) *Wahlverhalten in der Demokratie*. 2012. p. 223 (227 e seguintes); GABRIEL, Oscar W. / NELLER, Katja. Bürger und Politik in Deutschland. In: Gabriel/Plasser (Org.) *Deutschland, Österreich und Schweiz im neuen Europa*. 2010. p. 57,93 e seguintes.
- ⁶⁴ PLISCHKE, Thomas. Fällt die Wahlentscheidung immer später? Die Entwicklung des Zeitpunkts der Wahlentscheidung bei den Bundestagswahlen 1969-2009. *PVS 2014*. p. 118 e seguintes.
- ⁶⁵ JESSE (n.r. 38), p. 241; DECKER et al. (n.r. 54), p. 98, 100; HOLTSMANN (n.r. 3), p. 130; diferenciadamente em OBERNDÖRFER et al. (n.r. 59), p. 264 e seguinte, dentre outros.

- ⁶⁶ Assim em DEBUS, Marc/MÜLLER, Jochen. Lohnt sich der Sprung über den Lagergraben? Existenz und Effekte politischer Lager im bundesdeutschen Parteienwettbewerb. In: DECKER/JESSE (Org.) *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013*. p. 259, 264 e seguinte; SCHOEN, Harald /ZETTL, Christian. Sozialstruktur und Wählerverhalten. In: GABRIEL/WESTLE (Org.) *Wählerverhalten in der Demokratie*. 2012. p. 149 e seguintes; DETTERBECK. Parteien (n.r. 44), p. 75 e seguintes; BIEHL (n.r. 25), p. 231 e seguinte; MÜLLER, Walter. Sozialstruktur und Wahlverhalten. *KZfSS 1997*. p. 747 e seguintes e Klassenstruktur und Parteiensystem. *KZfSS 1998*. p. 3 e seguintes.
- ⁶⁷ BIEHL (n.r. 25), p. 19 e seguinte.
- ⁶⁸ GABRIEL/NELLER (n.r. 63), p. 94; STOLLEIS (n.r. 4), p. 17 e seguintes.
- ⁶⁹ GABRIEL, Oscar W./HOLTMANN Everhard. Der Parteienstaat - ein immerwährendes demokratisches Ärgernis? Ideologiekritische und empirische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte. *ZfP 2010*. p. 307, 309, 314 e seguinte, e frequentemente SHIRVANI (n.r. 4), p. 106 e seguintes; KEPPLINGER, Hans M. K. *Politikvermittlung*. 2009. p. 193 e seguintes); cf. já em STOLLEIS (n.r. 4), p. 18 e seguinte.
- ⁷⁰ GABRIEL/HOLTMANN (n.r. 69), p. 318 e seguinte.; GABRIEL/NELLER (n.r. 63), p. 98, 108; SHIRVANI (n.r. 4), p. 109 e seguintes, 121 e seguintes; MAIER (n.r. 58), p. 238 e seguintes; relativizado por VON ALEMANN (n.r. 7), p. 230.
- ⁷¹ HOLTMANN (n.r. 3), p. 18 e seguinte.
- ⁷² GABRIEL, Oscar W. Einstellungen der Bürger zu den politischen Parteien. In: NIEDERMAYER (Org.) *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 319, 326 e seguinte; HOLTMANN (n.r. 3), p. 19; MAIER (n.r. 58), p. 238 e seguintes.
- ⁷³ Detalhadamente em ARZHEIMER, Kai. *Politikverdrossenheit*. 2002. p. 60 e seguintes, 101 e seguintes, diferenciadamente com relação às diferenças: p. 58 e seguintes.
- ⁷⁴ Dados contrários (para 1994-2005) em GABRIEL/HOLTMANN (n.r. 69), p. 320 e seguintes; antes detalhadamente em ARZHEIMER (n.r. 73), p. 261 e seguintes, 277 e seguinte e outros.
- ⁷⁵ PETERSEN, Thomas. Anfang vom Ende der Politikverdrossenheit? *FAZ* vom 19.03.2014. p. 8.
- ⁷⁶ GABRIEL (n.r. 72), p. 333 e seguintes, 342 e seguinte.
- ⁷⁷ WIESENDAHL, Elmar. Partizipation und Engagementbereitschaft in Parteien. In: MÖRSCHEL/KRELL (Org.) *Demokratie in Deutschland*. 2012. p. 121, 142 e seguintes.
- ⁷⁸ Cf. BVerfGE 85, 264 (284) e n.r. 14.
- ⁷⁹ HOLTMANN (n.r. 3), p. 90 e seguintes; JUN, UWE. *Parteiforschung, Politische Bildung* 42 (1/2009). p. 10 (25).
- ⁸⁰ HOLTMANN (n.r. 3), p. 93.
- ⁸¹ VOLKMANN (n.r. 7), Art. 21 ponto 90; Huber (n.r. 11), p. 693 e seguinte; diferenciadamente já em STOLLEIS (n.r. 4), p. 25 e seguinte.
- ⁸² Ver VON ARNIM, Hans H. *Der Staat als Beute*. 1998 e *Staat ohne Diener*. 1993. p. 135 e seguintes.

- ⁸³ VON BEYME, Klaus. *Die politische Klasse im Parteienstaat*. 2ª ed. 1995. p. 58 e seguintes.
- ⁸⁴ HOLTSMANN (n.r. 3), p. 91 e seguinte, com referência a Putnam.
- ⁸⁵ Anti-crít. VON ALEMANN (n.r. 7), p. 226 e seguintes; GABRIEL/HOLTSMANN (n.r. 69), p. 309.
- ⁸⁶ Assim em KUNING, Philip. Parteien. In *HStR III*. 3ª ed., 2005. § 40 ponto. 88, referindo-se a KLOEPFER, Michael. *Politische Klasse und Ämterpatronage*: ZBR, 2001. p. 189 e seguintes.
- ⁸⁷ HUBER (n.r. 9), p. 626.
- ⁸⁸ Cf., p.ex., HOLTSMANN (n.r. 3), p. 124 e seguinte.; WIESENDAHL, Elmar/JUN, Uwe/NIEDERMAYER, Oskar. Die Zukunft der Mitgliederparteien auf dem Prüfstand. In JUN/NIEDERMAYER/WIESENDAHL (Org.) *Zukunft der Mitgliederpartei*. 2009. p. 9 (20 e seguintes); DETTERBECK. *Relevanz* (n.r. 44), p. 75 e seguintes; WIESENDAHL, Elmar. Volksparteien im Abstieg. *APuZ 34/35* (1992), p. 3 e seguintes; MINTZEL, Alf. Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik. *APuZ 11* (1989), p. 3 e seguintes.
- ⁸⁹ HAUNGS, Peter. Plädoyer für die erneuerte Mitgliederpartei. *ZParl* 1994. p. 108 e seguintes; na mesma linha, mais recentemente: BOGUMIL, Jörg. Parteien in der Kommunalpolitik. In: GEHNE/SPIER (Org.), *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?* 2010. p. 37, dentre outros.
- ⁹⁰ DECKER, Frank. Parteiendemokratie im Wandel. In: DECKER/NEU (Org.) *Handbuch der deutschen Parteien*. 2ª ed., 2013. p. 21, 22 e seguinte; MORLOK, Martin. Einführung in der Gegenstand der Tagung. In: VON ALEMANN/MORLOK/SPIER (Org.) *Parteien ohne Mitglieder?* 2013. p. 9, p.10 e seguinte; von Alemann (n.r. 7), p. 222 e seguinte, 231; POGUNTKE, Thomas. Ratlose Zwerge: Sind die Volksparteien am Ende? In: BYTZEK/ROßTEUTSCHER (Org.) *Der unbekannte Wähler?* 2011. p. 115 e seguintes; SHIRVANI (n.r. 4), p. 136 e seguintes; SCHMID, Josef/ZOLLEIS, Udo. Entwicklung ausgewählter Parteien: Dramatische Krisen – oder geplanter Wandel? *Politische Bildung 42* (1/2009). p. 50 e seguintes; BIEHL (n.r. 25), p. 224 e seguinte ; crítica às – hipóteses de declínio – de uma perspectiva comparada: VON BEYME, Klaus. *Parteien im Wandel*. 2000. p. 43 e seguintes.
- ⁹¹ S. etwa DECKER (n.r. 90), p. 24 e seguintes; NIEDERMAYER (n.r. 25), p. 162; DETTERBECK. *Parteien* (n.r. 44), p. 53, 94; WIESENDAHL (n.r. 88), p. 5.
- ⁹² BIEHL (n.r. 25), p. 18; VON BEYME (n.r. 90), p. 204.
- ⁹³ VON BEYME (n.r. 90), p. 200, 209.
- ⁹⁴ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 231.
- ⁹⁵ Cf. BIEHL (n.r. 25), p. 25, dentre outros; crít. WIESENDAHL (n.r. 44), p. 32 e seguintes.
- ⁹⁶ HOLTSMANN (n.r. 3), p. 25 e seguinte, 35, 96; KLEIN (n.r. 2), Art. 21 ponto. 89a no final; VON ALEMANN (n.r. 7), p. 250; BIEHL (n.r. 25), p. 18.
- ⁹⁷ LIEDHEGENER (n.r. 23), p. 228 e seguintes.
- ⁹⁸ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 223, 231 e seguintes.
- ⁹⁹ Cf. KORTE (n.r. 46), p. 274.
- ¹⁰⁰ GABRIEL/HOLTSMANN (n.r. 69), p. 326 e seguinte.

- ¹⁰¹ Cf., em relação à evolução dos números de filiados, SHIRVANI (n.r. 4), p. 92 e seguinte; WIESENDAHL et al. (n.r. 88), p. 17 e seguintes.; POGUNTKE, Thomas. Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These. *ZParl 2002*. p. 790 (802 e seguintes); MAIR, Peter/VAN BIEZEN, Ingrid. Party Membership in Twenty European Democracies 1980 – 2000. *Party Politics 2001*. p. 5 (6); VON BEYME (n.r. 90), p. 119 e seguintes; sobre identificação partidária: JUN (n.r. 79), p. 20; sobre política partidária: VON ALEMANN (n.r. 7), p. 231 e seguinte; sobre a avaliação negativa de políticos: GABRIEL/NELLER (n.r. 63), p. 108.
- ¹⁰² p.ex., VOLKMANN (n.r. 21), p. 151
- ¹⁰³ Cf., p.ex., DREIER, Horst. Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung. *DÖV 2002*. p. 537 e seguintes.
- ¹⁰⁴ BVerfGE 131, 152, 195 e seguinte.
- ¹⁰⁵ HUBER, Peter M. Selbstbestimmung in Europa. *ZSE 2013*. p. 484 (496).
- ¹⁰⁶ PILNIOK, Arne. Struktur, Funktion und Probleme der Expertengruppen der Europäischen Kommission: legitime Expertise oder unzulässige Einflussnahme? *EuR 2014*. p. 62 e seguintes.
- ¹⁰⁷ KORTE (n.r. 46), p. 274; veja também DECKER et al. (n.r. 54), p. 60 e seguintes; acentuando o estado de bem-estar social: VESTER, Michael. Die Krise der politischen Repräsentation: Spannungsfelder und Brüche zwischen politischen Eliten, oberen Milieus und Volksmilieus. In: HRADIL/IMBUSCH (Org.) *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*. 2003. p. 237, 258 e seguintes.
- ¹⁰⁸ NIEDERMAYER (n.r. 25), p. 162 e seguinte.
- ¹⁰⁹ WIESENDAHL, Elmar. Partizipation in Parteien: Ein Auslaufmodell? In: HOECKER (Org.) *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*. 2006. p. 74 (77).
- ¹¹⁰ DECKER et al. (n.r. 54), p. 85.
- ¹¹¹ LIEDHEGENER (n.r. 23), p. 225 e seguintes, 228.
- ¹¹² WIESENDAHL (n.r. 9), p. 23; veja também SHIRVANI (n.r. 4), p. 125 e seguintes.
- ¹¹³ Elucidativo em CZOK, Benedikt W. *Theodor Geigers Stimmungsdemokratie*. 2012. p. 100 e seguintes.
- ¹¹⁴ PAAL, Boris P. *Medienvielfalt und Wettbewerbsrecht*. 2010. p. 26 e seguintes, 29 e seguintes, 123, 128 e seguintes, dentre outros; RUDOLPH, Daniel. *Erhalt von Vielfalt im Pressewesen*. 2009. p. 126 e seguintes; KÜBLER, Friedrich. *Medien, Menschenrechte und Demokratie*. 2008. p. 125 e seguintes.
- ¹¹⁵ ZOHM, Ann-Kathrin. *Der verfassungsrechtliche Rahmen der Pressefusionskontrolle*. 2010. p. 72 e seguintes, 77 e seguintes; RUDOLPH (n.r. 114), p. 118 e seguinte, 136 e seguinte.
- ¹¹⁶ Cf. SCHULZE-FIELITZ, Helmuth. In DREIER (Org.) *GG-Kommentar, vol. 1*, 3ª ed., 2013. Art. 5 I, II ponto 48 e seguintes.
- ¹¹⁷ Introdução à Economia da Atenção: LOEF, Robert. *Zum Spannungsfeld zwischen Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz*. 2009. p. 88 e seguintes.
- ¹¹⁸ Cf. HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. *Mediendemokratie als rechtliche Herausforderung, Der Staat 2003*. p. 193 (197, 204 e seguintes); RUCHT, Dieter. Politische Öffentlichkeit und Massenkommunikation. In: JARREN (Org.)

Medienwandel – Gesellschaftswandel. 1994, p. 161 e seguintes; acerca da mesma função racionalização e distorção da opinião pública, cf. os resultados da pesquisa de Friedhelm Neidhardt. *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. In: NEIDHART (Org.) *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. 1994, p. 7 e seguintes.

¹¹⁹ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 236 e seguinte.

¹²⁰ GEHNE, David H./SPIER, Tim. *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?* In: GEHNE/SPIER (Org.) *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?* 2010, p. 7 (10); detalhadamente KEPPLINGER, Hans M.K. *Die Kunst der Skandalisierung und die Illusion der Wahrheit*. 2001.

¹²¹ CZOK (n.r. 113), p. 118.

¹²² JUN (n.r. 79), p. 24 e seguinte.

¹²³ GABRIEL / NELLER (n.r. 63), p. 102 e seguintes.

¹²⁴ HOLTSMANN (n.r. 3), p. 13 e seguinte.

¹²⁵ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 230; detalhadamente em KEPPLINGER (n.r. 69), p. 155 e seguintes.

¹²⁶ Cf. DECKER (n.r. 90), p. 53; HOLTSMANN (n.r. 3), p. 23.

¹²⁷ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 238.

¹²⁸ GABRIEL, Oscar W. *Integration durch Institutionenvertrauen?* In: FRIEDRICHS/JAGODZINSKI (Org.) *Soziale Integration*. 1999, p. 199, 202 e seguintes), 218 e seguintes.

¹²⁹ HOLTSMANN (n.r. 3), p. 20.

¹³⁰ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 148 e seguinte; JUN (n.r. 79), p. 24.

¹³¹ SHIRVANI (n.r. 4), p. 101 e seguintes; JUN, Uwe. *Parteien, Politik und Medien. Wandel der Politikvermittlung unter den Bedingungen der Mediendemokratie*. In: MARCINOWSKI/PFETSCH (Org.) *Politik in der Mediendemokratie*. 2009, p. 270, 274 e seguintes, entre outros; BIEHL (n.r. 25), p. 21.

¹³² Acerca das complexas implicações: VON ALEMANN (n.r. 7), p. 152 e seguintes; KEPPLINGER (n.r. 69), p. 51 e seguintes.

¹³³ Detalhadamente em KEPPLINGER (n.r. 69), p. 27 e seguintes.

¹³⁴ INGLEHART, Ronald. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. 1977; sobre os primórdios nos anos 1960 também em KLAGES, Helmut. *Traditionsbruch als Herausforderung*. 1993, p. 25 e seguintes, 42 e seguintes.

¹³⁵ DECKER et al. (n.r. 54), p. 99; HOLTSMANN (n.r. 3), p. 97 e seguintes; VON ALEMANN (n.r. 7), p. 232 e seguintes; DETTERBECK. *Parteien* (n.r. 44), p. 51 e seguinte; JUN (n.r. 79), p. 19.

¹³⁶ Cf. porém: VON ALEMANN (n.r. 7), p. 230; DEICHMANN, Carl. *Parteien-, Politik- und Demokratieverdrossenheit - eine Herausforderung für die politikdidaktische Forschung und für die Praxis der politischen Bildung*. In: *FS Karl Schmitt*. 2009, p. 271, 272 e seguintes.

¹³⁷ NIEDERMAYER (n.r. 25), p. 163; VON ALEMANN (n.r. 7), p. 235 e seguinte; SCHULZE, Gerhard. *Die Erlebnisgesellschaft*. 1992.

¹³⁸ MORLOK (n.r. 90), p. 12 e seguinte; BIEHL (n.r. 25), p. 15.

- ¹³⁹ Cf. dados empíricos, como, p.ex., em: SCHMIDT/ KNIPPERTS (n.r. 61), p. 889.
- ¹⁴⁰ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 234 e seguinte.
- ¹⁴¹ Cf. nota de rodapé 66.
- ¹⁴² STREECK, Wolfgang. *Gekaufte Zeit*. 2013.
- ¹⁴³ STREECK (n.r. 142), p. 29 e seguintes.
- ¹⁴⁴ STREECK (n.r. 142), p. 79 e seguintes.
- ¹⁴⁵ STREECK (n.r. 142), p. 26 e seguintes, 52 e seguintes, 54 e seguintes.
- ¹⁴⁶ STREECK (n.r. 142), p. 148 e seguintes.
- ¹⁴⁷ STREECK (n.r. 142), p. 47 e seguintes.
- ¹⁴⁸ Crítica em: PLUMPE, Werner. Zauberlehrlinge! Bemerkungen zu Wolfgang Streecks, "Gekaufte Zeit". *SozRev 2014*. p. 11, 14 e seguintes.
- ¹⁴⁹ STREECK (n.r. 142), p. 84 e seguintes, sobre a evolução do coeficiente gini desde 1985 também a p. 59.
- ¹⁵⁰ STREECK (n.r. 142), p. 64 e seguintes, 109 e seguintes.
- ¹⁵¹ STREECK (n.r. 142), p. 159 e seguintes, 164 e seguintes.
- ¹⁵² DECKER (n.r. 90), p. 54; HOLTSMANN (n.r. 3), p. 127.
- ¹⁵³ HAJDAR, Andreas Hadjar/KÖTHEMANN, Dennis. Klassenspezifische Wahlabstinenz – Spielt das Vertrauen in politische Institutionen eine Rolle? *KZfSS 2014*. p. 51 (53 e seguintes, 65 e seguinte, 71); STREECK (n.r. 142), p. 88 e seguintes, com referência a SCHÄFER, Armin. Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. *ZfVP 4* (1/2010). p. 131 e seguintes; BIEHL (n.r. 25), p. 224.
- ¹⁵⁴ SCHÄFER, Armin. Beeinflusst die sinkende Wahlbeteiligung das Wahlergebnis? Eine Analyse kleinräumiger Wahldaten in deutschen Großstädten. *PVS 2013*. p. 240 e seguintes.
- ¹⁵⁵ STREECK (n.r. 142), p. 90.
- ¹⁵⁶ Cf. DECKER (n.r. 60), p. 324.
- ¹⁵⁷ NIEDERMAYER (n.r. 25), p. 165 e seguinte.
- ¹⁵⁸ SCHÄFER/SCHOEN (n.r. 55), p. 94 e seguintes.
- ¹⁵⁹ So etwa HUBER (n.r. 105), p. 497; já assim em HUBER (n.r. 11), p. 695.
- ¹⁶⁰ SCHÄFER/SCHOEN (n.r. 55), p. 97 e seguintes.
- ¹⁶¹ Sobre isso, HOLTSMANN (n.r. 3), p. 32 e seguintes.
- ¹⁶² SCHÄFER/SCHOEN (n.r. 55), p. 97; GROTZ, Florian. Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung. *PVS 2009*. p. 286 (287, 290); WALTER-ROGG, Melanie. Direkte Demokratie. In: GABRIEL/KROPP (Org.) *Die EU-Staaten im Vergleich*. 3.^a ed., 2008. p. 236, 257 e seguintes.
- ¹⁶³ DECKER et al. (n.r. 54), p. 58 e seguintes.
- ¹⁶⁴ Diferenciadamente em DECKER, Frank. Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir? In MÖRSCHER/KRELL (Org.) *Demokratie in Deutschland*. 2012. p. 175, 188 e seguintes, 192 e seguintes.

- ¹⁶⁵ KORTE (n.r. 46), p. 270.
- ¹⁶⁶ JÖRKE, Dirk. Re-Demokratisierung der Postdemokratie durch alternative Beteiligungsverfahren? *PVS 2013*. p. 485 (489 e seguintes; BÖHNKE, Petra. Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. *APuZ 1/2* (2011). p. 18 e seguintes; KLEIN (n.r. 30), p. 40; DAHL, Robert A. *Politische Gleichheit – ein Ideal?* 2006. p. 67 e seguintes.
- ¹⁶⁷ SCHÄFER/SCHOEN (n.r. 55), p. 95 e seguintes, 99 e seguinte, 108 e seguintes; cf. também HOLTSMANN (n.r. 3), p. 13; MORLOK (n.r. 6), p. 26 e seguinte, 34 e seguinte.
- ¹⁶⁸ SCHÄFER/SCHOEN (n.r. 55), p. 103, 114 e seguinte; DECKER et al. (n.r. 54), p. 108 e seguintes; MORLOK (n.r. 6), p. 33 e seguintes.
- ¹⁶⁹ WIESENDAHL (n.r. 77), p. 148 e seguintes; VON ALEMANN (n.r. 7), p. 250; ainda diferente em: STOLLEIS (n.r. 4), p. 36 e seguintes.
- ¹⁷⁰ VON BEYME (n.r. 90), p. 118.
- ¹⁷¹ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 240.
- ¹⁷² KORTE (n.r. 46), p. 269, 274 e seguintes.
- ¹⁷³ DECKER n.r. 90), p. 56 e seguinte; BIEHL (n.r. 25), p. 26 e seguintes; VON ALEMANN (n.r. 7), p. 239 e seguintes.
- ¹⁷⁴ Elucidativo em: FLORACK, Martin/GRUNDEN, Timo/KORTE, Karl-Rudolf. Strategien erfolgreicher Mitgliederrekrutierung der politischen Parteien. In: SCHMID/ZOLLEIS (Org.) *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen*. 2005. p. 96,102 e seguintes.
- ¹⁷⁵ KORTE (n.r. 46), p. 276 e seguinte; ver também HALLERMANN, Andreas. *Partizipation in politischen Parteien*. 2003, p. 26 e seguintes.
- ¹⁷⁶ DECKER et al. (n.r. 54), p. 78.
- ¹⁷⁷ KORTE (n.r. 46), p. 279.
- ¹⁷⁸ Elucidativo: BUKOW, Sebastian/POGUNTKE, Thomas. Innerparteiliche Organisation und Willensbildung. In: NIEDERMAYER (Org.) *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 179,200 e seguinte; crítico: KLEIN, Hans H. “Öffnung” der Parteien – Entprivilegierung der Parteimitgliedschaft? In: VON ALEMANN/MORLOK/SPIER (Org.) *Parteien ohne Mitglieder?* 2013. p. 175,179 e seguintes; MORLOK (n.r. 6), p. 33; acerca do ceticismo na população acerca dessas ideias: DECKER et al. (n.r. 54), p. 103 e seguintes; acerca de limites constitucionais, especialmente do 21 parágrafo 1, p. 3 GG, HAIN, Josef. *Die Verfassungsmäßigkeit der Öffnung politischer Parteien für die Mitarbeit Parteifremder*. 2006. p. 90 e seguintes, 112 e seguintes.
- ¹⁷⁹ Assim em: KORTE (n.r. 46), p. 279.
- ¹⁸⁰ BUKOW/POGUNTKE (n.r. 178), p. 197 e seguintes; VON ALEMANN (n.r. 7), p. 242 e seguintes.
- ¹⁸¹ ROHRBACH (n.r. 51), p. 185, 200 e seguinte, dentre outros; KLEIN/SPIER (n.r. 38), p. 210 e seguintes; HALLERMANN (n.r. 175), p. 109 e seguinte, 121 e seguintes, dentre outros.
- ¹⁸² BIEHL (n.r. 25), p. 225 e seguinte.

- ¹⁸³ Cf. WALTER- ROGG, Melanie. Parteireformen und ihre Wirkung auf die Mitgliederentwicklung. In: VON ALEMANN/MORLOK/SPIER (Org.) *Parteien ohne Mitglieder?* 2013. p. 247, 250 e seguintes; Wiesendahl (n.r. 77), p. 144 e seguintes; DETTERBECK. *Parteien* (n.r. 44), p. 140; JUN, Uwe. Organisationsreformen der Mitgliederparteien ohne durchschlagenden Erfolg: Die innerparteilichen Veränderungen von CDU und SPD seit den 1990er Jahren. In JUN et al. (n.r. 44), p. 187 e seguintes.
- ¹⁸⁴ WIESENDAHL, Elmar. Mitgliederparteien am Ende?, 2006. p. 162.
- ¹⁸⁵ Ainda válido: TSATSOS, Dimitris Th./MORLOK, Martin. *Parteienrecht*. 1982, p. 175.
- ¹⁸⁶ DETTERBECK. *Relevanz* (n.r. 44), p. 84 e seguintes.
- ¹⁸⁷ BUKOW/POGUNTKE (n.r. 178), p. 201 e seguintes.
- ¹⁸⁸ VON ALEMANN/SPIER (n.r. 3), p. 43; ZESCHMANN (n.r. 39), p. 698 e seguinte.
- ¹⁸⁹ WIESENDAHL (n.r. 77), p. 151 e seguintes; WIESENDAHL. Parteien in Deutschland auf dem Weg zu Kartellparteien? In VON ARNIM (Org.) *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?* 1999. p. 49, 71 e seguintes.
- ¹⁹⁰ Cf. MARSCHALL, Stefan “Mitgliederpartei 2.0”. Chancen und Grenzen virtueller Parteimitgliedschaft. In: VON ALEMANN/MORLOK/SPIER (Org.) *Parteien ohne Mitglieder?* 2013. p. 271 e seguintes.
- ¹⁹¹ KORTE (n.r. 46), p. 280.
- ¹⁹² Mais detalhes em: SHIRVANI (n.r. 4), p. 475 e seguintes.
- ¹⁹³ VON BEYME (n.r. 90), p. 208.
- ¹⁹⁴ BIEHL (NdR. 25), p. 28 e seguintes.
- ¹⁹⁵ WIESENDAHL (n.r. 9), p. 37; WIESENDAHL. *Parteien* (n.r. 189), p. 52 e seguintes, 55 e seguintes; VOLKMANN (n.r. 21), p. 152 e seguinte.
- ¹⁹⁶ KATZ, Richard S./MAIR, Peter. *Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Politics*. 1995. p. 5 e seguintes; KATZ, Richard S./MAIR, Peter. The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies. In GUNTHER/MONTERO/LINZ (Org.) *Political Parties*. 2002. p. 113,122 e seguintes; detalhadamente em DETTERBECK. *Parteien* (n.r. 44), p. 95 e seguintes; KATZ, Richard S./MAIR, Peter. *Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa*. 2002, p. 21 e seguintes.
- ¹⁹⁷ LEIF, Thomas/RASCHKE, Joachim. *Rudolf Scharping, die SPD und die Macht*. 1994. p. 202 (e folhas seguintes); objeções de VON ALEMANN (n.r. 7), p. 241.
- ¹⁹⁸ PANEBIANCO, Angelo. *Political Parties*. 1988; VON BEYME (n.r. 90), p. 197 e seguintes.
- ¹⁹⁹ JUN (n.r. 131), p. 279 e seguintes; detalhadamente JUN. *Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie*, 2004. Elucidativo: JUN, Uwe. Typen und Funktionen von Parteien. In NIEDERMAYER (Org.) *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 119, 131 e seguintes; VON ARNIM, Hans H. *Politische Parteien im Wandel*, 2011. p. 35 e seguintes.
- ²⁰⁰ JUN, Uwe. Typen und Funktionen von Parteien. In: NIEDERMAYER (Org.) *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 119, 131 e seguintes; VON ARNIM, Hans H. *Politische Parteien im Wandel*. 2011. p. 35 e seguintes.

- ²⁰¹ Panorama comparativo da evolução a longo prazo: VON BEYME (n.r. 90), p. 127 e seguintes; DETTERBECK. *Wandel* (n.r. 196), p. 193 e seguintes; acerca dos valores do financiamento partidário na Alemanha: MEIKE, Heike. *Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie*. In DECKER/NEU (Org.) *Handbuch der deutschen Parteien*. 2ª ed., 2013. p. 77, 86 e seguintes.
- ²⁰² Cf. HOLTSMANN (n.r. 3), p. 65 e seguinte); VON BEYME (n.r. 90), p. 144 e seguintes.
- ²⁰³ DETTERBECK. *Wandel* (n.r. 196), p. 216 e seguintes, 225 dentre outros.
- ²⁰⁴ Cf. também acerca do *status quo* já em VOLKMANN (n.r. 7), Art. 21 cons. 9; VON ALEMANN/MORLOK/KRÜPER (Org.) *(Partei-)Politik im Zeichen des Marketing*. 2010.
- ²⁰⁵ Cf. DETTERBECK. *Relevanz* (n.r. 44), p. 73 e seguintes; JUN (n.r. 131), p. 286 e seguintes.
- ²⁰⁶ BIEHL (n.r. 25), p. 225; sobre a crítica, também à luz da realidade da campanha eleitoral: Wiesendahl (n.r. 44), p. 39 e seguintes, 43 e seguintes.
- ²⁰⁷ Crít. VON ARNIM. *Parteien* (n.r. 200), p. 39 e seguintes.
- ²⁰⁸ VON ALEMANN (n.r. 7), p. 242; LIEDHEGENER (n.r. 23), p. 220 e seguinte; BIEHL (n.r. 25), p. 34.
- ²⁰⁹ Detalhadamente em: WIESENDAHL (n.r. 184), p. 150 e seguintes; BIEHL (n.r. 25), p. 35 e seguintes; POGUNTKE (n.r. 101), p. 790 e seguintes; detalhadamente em DETTERBECK. *Wandel* (n.r. 196), p. 281 e seguintes.
- ²¹⁰ BIEHL (n.r. 25), p. 210 e seguintes.
- ²¹¹ Aparentemente na mesma linha: SHIRVANI (n.r. 4), p. 252 e seguintes.
- ²¹² Ver também a nota de rodapé. 24.
- ²¹³ Cf. KUNIG (n.r. 86), § 40, ponto 2 e seguintes.
- ²¹⁴ VOLKMANN (n.r. 21), p. 155; Claudio Franzius, *Parteienwissenschaften – interdisziplinär?* *RW 2014*. p. 146 (148).
- ²¹⁵ VON ARMIN (n.r. 200), p. 35 e seguintes, 40 e seguintes.
- ²¹⁶ JACHMANN, Monika. *Die Fiktion im öffentlichen Recht*. 1998. p. 969 e seguintes e p. 1008 e seguintes.
- ²¹⁷ JACHMANN (n.r. 216), p. 102 e seguintes, 121 e seguinte.
- ²¹⁸ JACHMANN (n.r. 216), p. 626 e seguintes, 1075.
- ²¹⁹ KLEIN (n.r. 2), art. 21 ponto 177; SHIRVANI (n.r. 4), p. 143 e seguintes ; MORLOK (n.r. 8), art. 21 pontos 27, 49, com referência a MAUERSBERGER, Axel. *Die Freiheit der Parteien*. 1994. p. 32 e seguintes, 35 e seguintes.
- ²²⁰ MORLOK (n.r. 8), art. 21 pontos 29, 34 e seguintes, 39; VOLKMANN (n.r. 7), art. 21 pontos. 30 e seguintes.
- ²²¹ MORLOK (n.r. 8), art. 21 pontos 30, 48.
- ²²² MORLOK (n.r. 8), art. 21 ponto 44.
- ²²³ Mais detalhes em MORLOK (n.r. 8), pontos 43 e seguinte, 67 e seguintes.

- ²²⁴ Cf. MORLOK (n.r. 18), § 18 PartG ponto 10; SCHWARZ, Kyrill-Alexander. In: KERSTEN/RIXEN (Org.), *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*. 2009. § 18, ponto 40.
- ²²⁵ Crítica, p.ex., em VON ARNIM (n.r. 200), p. 12 e seguintes, 60 e seguintes.
- ²²⁶ Cf. BIEHL (n.r. 25), p. 30 e seguinte.
- ²²⁷ KERSTEN (n.r. 10), § 1 PartG ponto 59; ver também KLEIN (n.r. 2), art. 21 ponto 133.
- ²²⁸ Assim em JÖRKE (n.r. 166), p. 492 e seguinte.
- ²²⁹ Cf. MORLOK (n.r. 6), p. 32.
- ²³⁰ ISENSEE, Josef. Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung. In: *HStR IX*. 3ª edição. 2011, § 190 pontos 81 e seguintes, 99 e seguintes, 204 e seguintes.
- ²³¹ ISENSEE (n.r. 230), § 190, ponto 221.
- ²³² Assim em LENSKI, Sophie-Charlotte. *Parteiengesetz*. 2011. § 1, PartG, ponto 6.
- ²³³ VOLKMANN (n.r. 21), p. 154 e seguintes.
- ²³⁴ Esse é o teor em DECKER (n.r. 60), p. 323, dentre outros.
- ²³⁵ Elucidativo em DECKER, Frank. *Parteien und Parteiensysteme in Deutschland*. 2011. p. 17 e seguintes, 118 e seguintes; DETTERBECK. *Parteien* (n.r. 44), p. 237 (e folhas seguintes).
- ²³⁶ Cf. NrD. 61.

Partidos políticos e democracia direta

Dian Schefold

Tradução Peter Naumann

A. Democracia representativa como princípio

Enquanto Estado federativo e social, a República Federal da Alemanha é, sobretudo, uma *democracia representativa*, que confia o exercício do poder estatal a órgãos especiais dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Determinado pelo Art. 20 da Lei Fundamental, esse princípio fundamental sempre foi reafirmado e defendido contra interpretações alternativas, de 1949¹ até a nova monografia de Rudolf Steinberg², passando pelo posicionamento preciso e intencionalmente exagerado de Ernst-Wolfgang Böckenförde³.

As razões legitimadoras aduzidas são conhecidas e evidentes. Os ordenamentos jurídicos modernos são tão complexos, que exigem um estudo por parte de especialistas. A qualificação técnica e a concentração nos problemas específicos de matérias individuais até podem andar de mãos dadas com a assunção de responsabilidade política, mas formulam exigências, que o cidadão, enquanto tal, não consegue cumprir.

Muito pelo contrário, soluções aproveitáveis pressupõem uma discussão pormenorizada dos problemas individuais, que, no entanto, só é possível em grêmios limitados, que podem, por assim dizer, ser abarcados com um olhar. Essa discussão também demanda um procedimento complexo, adequado a uma consultoria nos detalhes e a uma harmonização dos resultados da deliberação, não podendo ser substituída pela investigação e comparação de opiniões na esfera pública. Os argumentos só podem ser apresentados, ordenados e elucidados em fóruns de discussão limitados e tecnicamente qualificados, que visam a uma solução racional e aceitável para todos os envolvidos.

Inversamente, a imagem da democracia direta exibe uma carga negativa: nas suas formas mais antigas, em virtude de decisões toscas, não à altura das exigências modernas⁴; nas suas continuações em democracias de massas, em virtude dos resultados, primeiramente da República de Weimar⁵, depois de decisões isoladas problemáticas⁶ e, finalmente, em virtude de indícios, que apontam para um fortalecimento da influência de interesses do grande capital em decisões tomadas em regime de democracia direta⁷.

Por isso, a representação parlamentar, para fins de consultoria, preparo e promulgação de decisões legislativas, é indispensável e constitucionalmente prescrita, sendo assegurada não apenas ao Parlamento Federal, mas a todas as instâncias decisórias, incluindo estados [*Länder*], distritos supramunicipais [*Kreise*] e municípios (Art. 28, alínea 1, frase 2, da Lei Fundamental). Em princípio, a divisão do trabalho, a complexidade do trabalho parlamentar, a necessidade de uma discussão racional e também a reação a deficiências (exageradas) quanto à participação popular direta na República de Weimar – e durante o regime nazista – exigem um sistema representativo-democrático, que levou a seu ancoramento na Lei Fundamental.

B. Elementos contracorrentes

Não obstante, esse princípio é restringido por dois *elementos contracorrentes*:

- a) Ao lado da decisão produzida pela via da representação parlamentar, temos também as *votações* populares, definidas no Art. 20, alínea 2, frase 1, primeira metade da frase. Essa disposição foi explicitada conscientemente pelo Conselho Parlamentar como uma consequência da soberania popular (Art. 20, alínea 2, frase 1, da Lei Fundamental), restringindo os pontos de vista definidores do princípio da representatividade e recorrendo às experiências da República de Weimar, a experiências de outros países e à maioria das constituições estaduais.

No entanto, o conceito e o alcance de tais *votações* não são concretizados na Lei Fundamental. Se a terminologia, a proximidade material e textual do regramento da reestruturação territorial (Art. 29 da Lei Fundamental) sugerem a consideração dos referendos populares nela definidos, ainda não estamos diante do exercício (regular) do poder de Estado (mencionado no Art. 20, alínea 2) e vemos que o constituinte, de qualquer modo, não pensou apenas nos referendos sobre o reordenamento territorial, por ocasião das *votações*⁸.

Provavelmente, considerações referentes às constituições estaduais,

pouco antes promulgadas nas zonas de ocupação dos aliados ocidentais, estiveram mais no horizonte das deliberações do Conselho Parlamentar, uma vez que todas as constituições estaduais previam a possibilidade de votações, embora em proporções e alcances muito diferentes. Mas isso não configurou um problema para a homogeneidade do Estado alemão ocidental antes da promulgação da Lei Fundamental, sendo que o próprio Art. 28 da Lei Fundamental, embora não as mencione, não é um obstáculo para a introdução de votações, adicionalmente à representação popular. Por causa dos estados [*Länder*], a menção das votações no Art. 20, alínea 2, da Lei Fundamental não foi necessária.

Com efeito, é mais plausível supor que o constituinte federal tenha dimensionado a definição central sobre a forma do Estado de acordo com a sua própria obra: o ordenamento constitucional da federação. Pergunta-se, porém: com qual conteúdo e dentro de quais limites?

Abstração feita do artigo sobre o reordenamento territorial, as disposições sobre o procedimento decisório e, especialmente, sobre a legislação no plano federal não fornecem nenhuma explicação nesse sentido, mas normatizam, em pormenores, os procedimentos da criação de normas jurídicas, especialmente o procedimento legislativo, de modo que a inferência de um regramento concludente é plausível e feita pela doutrina dominante, flexibilizada, quando muito, pela possibilidade de referendos de caráter consultivo, i.e, juridicamente não vinculantes e, por essa razão, sem alterações no status do direito constitucional.

Decerto, tal regulamentação pode ser alterada por uma emenda constitucional, nomeadamente pela introdução de votações em consultas populares e outras formas de democracia direta. Mas essa possibilidade existiria também (como no plano estadual) sem a menção expressa ao Art. 20, alínea 2. Quando muito, são refutadas assim reservas contra emendas constitucionais nesse sentido, que podem ser derivadas do Art. 79, alínea 3, da Lei Fundamental e compreendem o princípio democrático em termos puramente representativos⁹.

Mas tal esclarecimento, reduzido e dificilmente necessário, não permite esquecer que a menção às votações se afigure como promessa não cumprida. Tal situação jurídica incomum e contraditória sugere buscar o motivo determinante, na situação política contemporânea, à elaboração da Lei Fundamental, marcada pela Guerra Fria, durante cuja duração teria sido necessário renunciar a consultas populares, em si consideradas como dotadas de sentido¹⁰. Nessa perspectiva, o alcance pleno e atual do Art. 2, alínea 2, da Lei Fundamental só foi providenciado pelo fim da Guerra Fria; no caso específico da Alemanha, pela reunificação.

b) A segunda regulamentação restritiva do princípio representativo está contida mais especificamente no Art. 21, alínea 1, da Lei Fundamental: “Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo.” Depois da 2ª Guerra Mundial, regulamentações dessa espécie eram uma novidade, não podiam inspirar-se em modelos. Na Alemanha, entraram na agenda graças à Constituição da Região Meridional de Baden de 1946, que, por sua vez, fora preparada, assim como a disposição inserida pelo Conselho Parlamentar, pela prática e doutrina constitucionais da República de Weimar¹¹. Ao mesmo tempo, tais disposições procuraram remodelar de modo democrático e, com isso, superar ideologias sobre partidos em Estados fascistas.

As duas disposições resultam no reconhecimento do povo enquanto conceito jurídico e órgão constitucional. Isso já pode ser derivado da menção ao povo no preâmbulo e no Art. 20, alíneas 1 e 3, frase 1, da Lei Fundamental, mas ganha um significado mais concreto e também real para o processo constitucional, quando são atribuídas ao povo as competências concretas para as eleições (Art. 20, alínea 2, frase 2, Art. 28, alínea 1, frase 2 e Art. 38, alínea 1), para votações em referendos (Art. 20, alínea 2, frase 2) e para a colaboração, por meio dos partidos políticos (Art. 21, alínea 1, frase 1)¹².

C. Preponderância do elemento partidocrático

Na prática, os primeiros 40 anos da República Federal da Alemanha foram inteiramente caracterizados pela *preponderância do elemento partidocrático*. Na Ciência Jurídica, a nova regulamentação do Art. 21 da Lei Fundamental foi percebida de imediato, ensejando ampla discussão, também no plano internacional¹³. Havia razões de sobra, uma vez que o Tribunal Constitucional Federal enfatizara, em seguida, a qualidade de Estado partidocrático, sob influência da discussão na República de Weimar e das teorias de Gerhard Leibholz (logo mais mencionado¹⁴), recomendando o financiamento público dos partidos, sugestão aceita de bom grado e amplamente pelas forças políticas¹⁵.

Assim, havia bons motivos para qualificar a incipiente República Federal da Alemanha como Estado partidocrático, que, dizia-se, deixava todo o poder ao encargo de partidos concorrentes em uma competição imperfeita. Nesse sentido, havia bons motivos para perceber o fundamento democrático do Estado alemão como algo problemático¹⁶.

Um argumento adicional em favor dessa perspectiva resultou do fato de que, no mesmo período, praticamente não se falava sobre consultas populares. Quando isso ocorria, predominava o tom crítico. Se já os primeiros referendos sobre a socialização e gestão, sobretudo nos

estados de Hessen e Bremen, esbarravam em juízos negativos¹⁷, esses passaram a ser, em ampla escala, uma *communis opinio* na doutrina do Direito de Estado, quando, na discussão sobre o armamento nuclear das Forças Armadas alemãs, segmentos oposicionistas tentaram recorrer ao instrumento do referendo.

A rejeição política de tal procedimento decisório no plano federal¹⁸ e a proibição, por força da jurisprudência constitucional, da realização de experimentos correspondentes, nos planos estadual e municipal, em estados governados pela socialdemocracia¹⁹, andou de mãos dadas com a já mencionada ênfase do elemento representativo da democracia e com ceticismo acerca da fundamentação – em parte jurídica, em parte política – diante de elementos de democracia direta. Temores com relação ao referendo, sobretudo no tocante a matérias politicamente sensíveis, argumentos relativos à necessidade de uma quarentena durante a Guerra Fria²⁰, aliados a considerações sobre o poder efetivo e a homogeneidade dos partidos e as necessidades de estabilidade provaram ser decisivos e reduziram os elementos da democracia direta à mera insignificância.

D. Justificação pela teoria da democracia partidária

A estrutura partidocrática pode ser justificada teoricamente, sem correção de parte da democracia direta pela *teoria da democracia partidária*²¹. Suas manifestações mais importantes foram definidas por dois juristas, com especial sensibilidade para problemas políticos e de Ciência Política. Ambos tinham emigrado durante o período nazista e retornaram à Alemanha depois de 1945, o que assegurou especial credibilidade a suas explanações, sobretudo no tocante a suas advertências contra tendências totalitárias.

a) Para Gerhard Leibholz, juridicamente influenciado por Heinrich Triepel, e filosoficamente pela escola fenomenológica, o objeto de pesquisa é, num primeiro momento, o “conceito essencial” da representação²² por um representante unitário. Isso não se coaduna com partidos políticos, mas assemelha-se à compreensão antipluralista da representação de um autor como Carl Schmitt²³.

No entanto, sob a impressão do Estado partidocrático fascista, por um lado²⁴, e a crise da democracia weimariana na sua fase tardia, por outro²⁵, Leibholz desenvolve uma alternativa partidocrática: o povo exerce o poder diretamente por intermédio do(s) partido(s). Por isso, os partidos políticos – apesar dos nefastos modelos fascistas – são elementos e fundamentos da democracia direta. O Art. 21 da Lei Fundamental leva isso em conta. Apoiado nessa tese,

Leibholz analisa os “problemas estruturais da democracia moderna”²⁶, caracterizada como uma democracia de partidos, de modo que outras formas de democracia direta são supérfluas e chegariam, até mesmo, a deslegitimá-la.

- b) Para Ernst Fraenkel, a teoria do pluralismo tornou-se, na emigração, a resposta à dominação classista, criticada na discussão alemã durante a República de Weimar²⁷. Se a teoria pluralista for usada como base, o recurso à vontade popular empírica, por meio de elementos plebiscitários, coloca em risco o procedimento decisório da representação parlamentar e do pluralismo da democracia partidária. Os partidos devem abrir espaço a interesses – inclusive aqueles interesses referentes à democracia direta²⁸. Cumprindo essa função, tornam instituições de democracia direta supérfluas, quando não perigosas.

Os dois enfoques teóricos ensejam, porém, a pergunta sobre se podem cumprir sua pretensão diretamente democrática. Ambos postulam a democracia partidária²⁹, mas ambos precisam também responder à pergunta sobre se e como fazem valer o povo enquanto órgão da Constituição, ou se a posição dos partidos políticos define o sistema estatal com a subsequente diminuição do papel do povo.

E. A ampliação na direção do Estado partidocrático

Nessa medida, remanescem *indícios* significativos de que a prática e implementação jurídica da democracia partidária ampliam a própria democracia partidária na direção do *Estado partidocrático*³⁰. Se a tarefa dos partidos políticos consiste na participação na formação da vontade do povo, verifica-se que essa influencia todo o poder público. Não estamos aqui diante de um acaso ou de variantes ligadas ao abuso de poder. Se todo poder de Estado emana do povo, a participação na formação da vontade popular deve também influir no poder de Estado. Mesmo se, nesse tocante, existem e reclamam atenção determinados limites jurídicos, eles se restringem à limitação de uma influência, em tese, existente e assegurada pela Constituição.

- a) Nesse sentido, o (anti)modelo fascista não conhecia problemas nem escrúpulos; haja vista que a “unidade de partido e Estado”³¹ autorizava o partido a fazer quaisquer intervenções em todas as áreas da atividade e organização estatais. Decerto o Art. 49 da Constituição Italiana e o Art. 21 da Lei Fundamental devem ser lidos como recusa também a esse aspecto do totalitarismo. No entanto, remanesce a pergunta sobre se a inflexão democrática da partidocracia não pode resultar em efeitos comparáveis.

- b) De qualquer modo, “formação da vontade popular” inclui, necessariamente, o direito eleitoral, de modo que os partidos são os órgãos propriamente ditos de constituição do parlamento, sobretudo no quadro de um sistema eleitoral proporcional. Esse foi, sobretudo na manifestação do sistema proporcional com um sistema de listas rígidas, um fundamento da doutrina partidocrática na República de Weimar³².

Em contrapartida, o atual direito eleitoral federal forçou a abertura do monopólio partidário no âmbito das propostas dos candidatos nas eleições para o distrito supramunicipal [*Kreis*], mas preservou esse mesmo monopólio com relação às listas de candidatos nas eleições estaduais³³.

Nessa medida, regulamentações jurídicas no plano estadual dão um passo além, sobretudo nos tempos mais recentes, por meio da admissão da votação cumulativa e do procedimento da *panachage* [que permite ao eleitor distribuir seu voto entre candidatos de diferentes listas]³⁴. Mas a resistência a esse enfraquecimento do papel dos partidos políticos - que chegou a concretizar-se até na acusação de inconstitucionalidade - bem como a influência forte, hoje e no passado, na escolha dos candidatos exitosos documentam que, em cada caso, a influência do partido é praticamente imprescindível para a realização de eleições³⁵.

- c) Por intermédio das bancadas parlamentares, que não estão previstas na Lei Fundamental (à exceção do Art. 53a, alínea 1, frase 2), mas são imprescindíveis para o trabalho parlamentar, estando assim regulamentadas no Regimento Interno do Parlamento Federal (§ 10 do Regimento Interno do Parlamento Federal), os partidos definem também o processo decisório parlamentar.

Adicionalmente, são protegidos pelos direitos das minorias parlamentares, assegurados, de modo eficaz, pela Lei Fundamental³⁶. Decerto, é necessário distinguir entre partido e bancada, especialmente no tocante à organização, ao processo de formação da vontade e ao financiamento.

Mas justamente por causa disso a função representacional do parlamento, num primeiro momento intermediada pelos partidos, é caracterizada adicionalmente no plano da bancada e, com isso, separada ainda mais da esfera pública e política. Além disso, a regulamentação da atuação das bancadas, mais aberta do que o direito dos partidos políticos, protege as minorias, ainda menos do que o direito dos partidos.

No âmbito dos limites traçados pela Constituição, necessariamente indeterminados, ela admite decisões, que comprometem os deputados

no cumprimento do seu livre mandato até o limite do inadmissível disciplinamento do voto da bancada [*Fraktionszwang*] o que faz, por exemplo, com que as possibilidades de controle jurídico de exclusões da bancada se afigurem duvidosas.

- d) Na medida em que o sistema parlamentar não se baseia em um direito eleitoral formador da maioria, ajudando, por esse motivo, um partido a empalmar o governo pela maioria - hipótese pouco provável no direito alemão, graças ao princípio da igualdade no direito eleitoral [*Wahlrechtsgleichheit*] e à liberdade dos partidos -, ele pressupõe coalizões partidárias para viabilizar a maioria.

Na prática, essas coalizões – de início informais, juridicamente não vinculantes e, por isso, frágeis – são regulamentadas em verdadeiros acordos de coalizão e reconhecidas quanto ao seu efeito vinculante³⁷. No entanto, elas reinterpretem a influência do povo, ressalvada no Art. 20, alínea 2, da Lei Fundamental, como acordos entre os partidos políticos participantes da formação da vontade, fazendo com isso com que esses sejam, quer na corporificação [*Verkörperung*], quer no lugar do povo e dos “órgãos especiais” previstos pela Constituição, os fatores decisivos para a tomada das decisões políticas.

- e) No serviço público, o princípio do rendimento [*Leistungsprinzip*] (Art. 33, alínea 2, da Lei Fundamental) proíbe o fisiologismo [*Ämterpatronage*], e as garantias do funcionalismo de carreira [*Berufsbeamtentum*] (Art. 33, alíneas 4 e 5, da Lei Fundamental) limitam os efeitos da influência partidária. Isso vale ainda mais para a jurisdição, tutelada adicionalmente por garantias de independência.

As proibições daí resultantes da proteção política pelo partido devem ser mantidas. Mas o rendimento, especialmente a aptidão para um cargo, exigida pelo Art. 33, alínea 2, da Lei Fundamental, deve ser referido à tarefa a ser cumprida.

No quadro do programa de governo, essa tarefa, amiúde, tem um viés de política partidária. Nesse sentido, a disposição e a capacidade de empenhar-se pelo bom cumprimento do programa de governo fazem parte também da aptidão. Por isso, elas integram, à semelhança do dever de lealdade política, os critérios de contratação e avaliação, sendo, portanto, em oposição ao fisiologismo, constitucionalmente legítimos.

- f) À guisa de corretivo do poder dos partidos, o Art. 21., alínea 1, frase 3 da Lei Fundamental prescreve uma organização interna de acordo com princípios democráticos, e os §§ 6-17 da Lei dos partidos concretizam essa exigência constitucional. Pergunta-se, porém: com qual alcance e intensidade?

Normas organizacionais para partidos de tamanho, estrutura territorial e objetivos diferentes, constituídos como associações de direito privado, só podem ser flexíveis – e devem sê-lo –, razão pela qual podem limitar no máximo – e apenas de modo assaz genérico – o poder decisório dos diretórios (§ 11 III, da Lei dos partidos). Por esse motivo, as situações clássicas de conflito, como a verificação da legalidade de expulsões do partido³⁸ e a limitação da liberdade decisória na recusa da filiação de membros³⁹, subtraem-se a soluções unívocas.

Mas nesses conflitos manifesta-se o campo fundamental de tensões entre os objetivos formulados pelo próprio partido, a autodeterminação do partido político e a organização democrática intrapartidária. O fato de a prescrição constitucional italiana, paralela ao Art. 21 da Lei Fundamental, estatuir o método democrático na participação na definição da política – não estendendo, porém, e de acordo com a doutrina tradicional, esse método à organização interna dos partidos – é motivo de reflexões⁴⁰.

Tal situação jurídica provou ser insuficiente, sendo criticada hoje com boas razões⁴¹. Mas ela espelha o problema fundamental do pluralismo interpartidário, que supõe a emergência dos partidos individuais e se contrapõe dessarte à evolução dos partidos na direção de “partidos pega-tudo” [“*catch-all parties*”]. A liberdade de partidos pode ser regulamentada, mas dela faz parte a liberdade de autoestruturação também no tocante a sua organização interna.

F. Necessidade de votações como corretivo

Em resumo, esses resultados mostram que as posições constitucional e jurídica dos partidos não são suficientes para cumprir o direito do povo, conforme prometido pelo Art. 20, alínea 2, da Lei Fundamental, como fundamento dos poderes de Estado. A referência ao *corretivo adicional por meio de votações*, contida no Art. 20, alínea 2, da Lei Fundamental adquire, a partir disso, seu *sentido atual*.

Se nos libertarmos, na esteira das ideias desenvolvidas por Gerhard Leibholz⁴², de uma compreensão essencialista-conceitual da representação e concebermos a representação como meio para a realização de determinados fins – mediante recurso à soberania popular e, por conseguinte, à vontade empiricamente constatada do povo – a democracia partidária, tal como pressuposta pelo Art. 21, alínea 1, frase 1 da Lei Fundamental, contribui para tal processo decisório, mas não o legitima apenas por si de modo suficiente. Em caso de dúvida, impõe-se verificar, pela democracia direta, se a correlação da decisão parlamentar à vontade geral é fundamentada no caso individual concreto.

Reflexões nessa direção já se inserem em uma longa tradição, expressa, sobretudo, no slogan “A Lei Fundamental não cumprida”⁴³. Nessa medida, as votações, em conformidade com o Art. 20, alínea 2, frase 2, da Lei Fundamental, pertencem ao complexo de mandamentos constitucionais, como o da edição de uma lei sobre os partidos, da reunificação, da unificação da Europa e da atualização de direitos fundamentais individuais.

Tais reflexões adquiriram uma nova dimensão primeiramente no estado de Schleswig-Holstein, em conexão com o caso Barschel, que levou à criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Reforma da Constituição e do Parlamento e, com fundamento no relatório dos trabalhos dessa comissão⁴⁴, à elaboração de uma nova constituição estadual, promulgada em 13 de junho de 1990. Essa constituição previu, entre outras disposições, também a realização de plebiscitos e referendos.

Acrescente-se o fato de que esse processo de reordenamento ocorreu em um contexto maior, que atraiu maior atenção, pois a crise da República Democrática Alemã, na Alemanha Oriental, evoluiu para um movimento de reforma constitucional, primeiramente na RDA, depois nos novos estados da federação criados pelo Acordo de Unificação.

Esse processo acabou repercutindo também na “antiga” República Federal da Alemanha e resultou, em quase todos os estados, na inserção de emendas constitucionais - no caso da Baixa Saxônia até na elaboração de uma constituição inteiramente nova -, que, em parte, possibilitaram pela primeira vez - e, em parte, facilitaram - a realização de plebiscitos e referendos nos planos estadual e municipal.

Quanto ao detalhamento e significado, as constituições estaduais apresentam divergências consideráveis e, desde 1990, estão sujeitas a emendas frequentes⁴⁵. No plano federal, tentativas correspondentes contam com o apoio da maioria dos membros da Comissão Constitucional Conjunta, que, no entanto, não atingiu a maioria de dois terços, necessária para emendas constitucionais⁴⁶, de modo que essas tentativas não tiveram êxito até o momento.

Mas a concepção de uma complementação da democracia partidária por formas de democracia direta provavelmente predomina na atualidade, ampliando, assim, a concepção de democracia representativa na direção de uma democracia ‘responsiva’⁴⁷, cujos contornos, no entanto, continuam sendo pouco nítidos e oscilam entre uma obrigação em determinadas decisões, nomeadamente emendas constitucionais⁴⁸, a abrangência de decisões sobre política europeia e o máximo empenho em evitar a realização de referendos⁴⁹; entre quóruns para requerimentos e aceitação elevados, às vezes proibitivamente elevados, e sua redução; e entre a exclusão de decisões, com impactos nas finanças e um controle de gastos baseado precisamente em tal exclusão.

Além disso, as barreiras constitucionais e das leis federais, por cuja observância uma jurisdição constitucional detalhada zela, praticamente excluem as possibilidades de restrição da liberdade por meio de referendo, com efeito, problemáticas. Assim, só iniciativas populares com o objetivo de uma emenda constitucional produziram problemas reais no plano federal⁵⁰.

G. A consequência: o controle dos partidos

Para os partidos políticos, essa evolução resulta, por um lado, em *concorrência e controle*, que abrange, em proporções iguais, o parlamento e os partidos nele representados, motivo pelo qual esses devem dar maior atenção a suas respectivas bases e expor-se a processos de aprendizado, para preservarem sua credibilidade.

Por isso, as eleições intrapartidárias prévias e consultas a membros ganharam um peso maior no passado mais recente. Elas são a consequência natural dos instrumentos de democracia direta na esfera estatal e conferem, além das exigências da Lei dos partidos, um novo dinamismo à democracia intrapartidária. Esse processo pode antecipar iniciativas populares e, com isso, impedi-las em casos individuais. Por outro lado, e inversamente, iniciativas populares podem ser usadas em casos de evidente poder preponderante de um partido como tentativas de correções. Exemplos desse processo podem ser observados, nomeadamente, na história constitucional da Baviera.

H. Uma oportunidade para os partidos

Por outro lado, justamente essa constelação de casos mostra que a iniciativa popular e o referendo também são – e, em uma democracia partidária em grau especial – instrumentos *dos partidos políticos*, que, por intermédio deles, podem apresentar suas posições e submetê-las à discussão. Especialmente a oposição e os partidos que a compõem obtêm assim um instrumento adicional, embora necessariamente de alcance limitado pela Constituição. Inversamente, referendos ratificadores de decisões de maiorias parlamentares podem fortalecer a legitimização da coalizão governamental.

Notas

- ¹ Característico para a década de 1950: SCHNEIDER, H. *Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie*, in: GS Jellinek, 1955. p. 155.
- ² STEINBERG, R. *Die Repräsentation des Volkes*. 2013; versão abreviada em Id. *Das Volk und Gegenstände und Formen direkter Demokratie*, in: *FS Würtenberger*. 2013. p. 305.
- ³ Mais claro, provavelmente, em BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, in FS Eichenberger, 1982. p. 301; a interpretação retorna e é detalhada nas contribuições de Böckenförde ao *Handbuch des Staatsrechts*, especialmente em *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, in HStR III., 3ª ed., 2005. § 34, p. 31, ao passo que a contribuição sobre *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: HStR II. 3ª ed., 2004. § 24, p. 429, relega a alternativa entre representação e democracia a segundo plano.
- ⁴ Interessante é, nessa medida, sobretudo a recusa da democracia da Assembleia Cantonal [*Landsgemeinde*] na doutrina do séc. XIX; cf., a esse respeito, SCHEFOLD, D. *Volkssouveränität und direkte Demokratie in der schweizerischen Regeneration*. 1966. p. 154 e seguintes.
- ⁵ Cf. a esse respeito, na esteira da contribuição citada de Hans Schneider (nota de rodapé 1), a descrição mais pormenorizada e positiva de JUNG, O. *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*. 1989.
- ⁶ Remetemos aqui, à guisa de exemplos, os efeitos novos e problemáticos do direito de iniciativa popular, apenas à iniciativa no conflito sobre a construção de novos minaretes e à iniciativa sobre a expulsão de delinquentes estrangeiros na Suíça, cf. agora Art. 72, alínea 3, da Constituição Federal da Suíça na versão de 29 de novembro de 2009, Art. 121ª da Constituição Federal da Suíça na versão de 9 de fevereiro de 2014.
- ⁷ Nesse sentido, STEINBERG, in: FS Würtenberger (nota de rodapé 3), p. 312 e seguinte.
- ⁸ OBST, C.-H. *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik*. 1986. p. 163 e seguintes. A esse respeito e a respeito das reflexões subsequentes, aqui muito sumariamente condensadas, sobre o alcance do Art. 20, alínea 2 da Lei Fundamental, permito-me remeter a SCHEFOLD, D. *Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene*, in *ZParl* 1989. p. 425, com a documentação comprobatória lá oferecida.
- ⁹ Cf. a supracitada (nota de rodapé 2) interpretação de Böckenförde.
- ¹⁰ Cf. JUNG, O. *Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidung des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie*. 1994.
- ¹¹ A esse respeito, nomeadamente com relação à fundamentação por doutrinadores democratas de Teoria Geral do Estado na República de Weimar, permito-me remeter, depois de GROH, K. *Demokratische Staatsrechtslehrer in der Weimarer Republik*. 2010. p. 220 e seguintes (a respeito desse estudo, vide minhas observações em SCHEFOLD, D. *Demokratische Staatsrechtslehrer in der Weimarer Republik. Anmerkungen zur Studie von Kathrin Groh*, in: LEHNERT, Detlef (org.). *Hugo Preuß 1860-1925*. 2011. p. 139 [145 e seguinte]), às explicações de Horst Dreier no presente volume.

- ¹² Cf., diante disso, também LABAND, P. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Vol. 1, 5ª ed., 1911. p. 296 e seguinte, e a esse respeito PREUSS, H. *Reich und Länder*. 1928. p. 242 e seguinte, p. 264 e seguintes.
- ¹³ Cf., com relação ao nível de discussão já atingido na década de 1950, de acordo com o Relatório do Ministério do Interior de 1956 sobre o ordenamento jurídico do sistema partidário, HESSE, K.; KAFKA, G. *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in: VVDStRL 17 (1958); do ponto de vista do direito comparado, é necessário frisar que um artigo sobre os partidos, em parte comparável com o Art. 21 da Lei Fundamental - que, porém, não prescrevia a democracia intrapartidária, ao menos não segundo o texto constitucional - já estava contido no Art. 49 da Constituição Italiana de 1947. Sobre precursores mais antigos, v. MORLOK, M., in: DREIER (org.). *GG-Kommentar*. Vol. 2, 2ª ed. 2006. Art. 21, cota 25, nota de rodapé 28.
- ¹⁴ Desde BVerfGE 1, 208 (225 e seguintes.); cf. depois BVerfGE 4, 27 e a jurisprudência constante, iniciada com essa sentença.
- ¹⁵ BVerfGE 8, 51; a prática favorecida por essa sentença foi - mediante exclusão questionável de Leibholz por suspeição - apresentada e declarada constitucional em BVerfGE 20, 56 e seguintes.
- ¹⁶ Remeto, à guisa de exemplo, a LOEWENSTEIN, K. *Verfassungslehre*. 1959, que usou a etiqueta "sistema de um partido e meio", e a IMBODEN, M. *Die politischen Systeme* 1962, que usou a etiqueta "comunidade funcional pluralista".
- ¹⁷ Cf. SCHMIDT, E. *Die verhinderte Neuordnung 1945-1952*. 2ª ed., 1971; WINTER, G. (org.). *Sozialisierung von Unternehmen*. 1976, especialmente quanto à sua contribuição sobre a socialização e cogestão no Estado de Hessen entre 1946 e 1955. Sobre a discussão no Estado de Bremen, vide MEYER-BRAUN, R.; JANSEN, H. *Bremen in der Nachkriegszeit*. 1990. p. 124 e seguintes, p. 131 e seguintes.
- ¹⁸ Cf. a moção do Partido Social-Democrata em *BT-Drucks. 3/303*; a moção foi majoritariamente rejeitada em votação nominal.
- ¹⁹ BVerfGE 8, 104 (122 e seguintes).
- ²⁰ A esse respeito, nomeadamente JUNG (nota de rodapé 10). Reuni alguns comprovantes sobre a oscilação entre uma argumentação jurídica e uma argumentação política em SCHEFOLD, D. *Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene*, in *ZParl* 1989, p. 425.
- ²¹ A esse respeito, vide SCHEFOLD, D. *Deutschland als Parteiendemokratie*, in: PVS-Sonderheft 30/1999, p. 413, também em: MIP 1999, p. 8 e agora em: SCHEFOLD, D. *Bewahrung der Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*. 2012, p. 334.
- ²² LEIBHOLZ, G. *Das Wesen der Repräsentation*, 1929 (3ª ed. 1966, com texto idêntico ao da publicação de 1929), que explicita na introdução o seu ponto de vista em termos de método.
- ²³ SCHMITT, C. *Die geistesgeschichtliche Lage des modernen Parlamentarismus*. 1923; em Id. *Verfassungslehre*. 1928, Schmitt refere-se (p. 208) expressamente ao trabalho de Leibholz, então em fase de preparação.
- ²⁴ A esse respeito, LEIBHOLZ, G. *Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts*. 1928. O mérito de ter mostrado o significado desse fundamento para o desenvolvimento da teoria em Leibholz é de BENÖHR, S. *Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz*. 1999.
- ²⁵ LEIBHOLZ, G. *Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen*, in VVDStRL 7 (1932), p. 159.

- ²⁶ LEIBHOLZ, G. *Strukturprobleme der modernen Demokratie* - eis o título da obra, que retoma estudos anteriores. 3ª ed., 1967, (com reimpressão em 1974), complementada por numerosos outros escritos. Para uma apresentação e apreciação - mas sem tratar dos aspectos mencionados na penúltima nota - vida WIEGANDT, M. *Norm und Wirklichkeit. Gerhard Leibholz (1901-1982)*. 1995.
- ²⁷ Cf., por um lado, FRAENKEL, E. *Zur Soziologie der Klassenjustiz*; 1927; por outro lado, Id. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 1964 (7ª ed., 1979 e nova edição em 1991); para uma apreciação, vide BRÜNNECK, A. v. *Ernst Fraenkel 1898-1975. Soziale Gerechtigkeit und pluralistische Demokratie*, in: Kritische Justiz (org.). Streitbare Juristen. Eine andere Tradition. 1998. p. 415 com documentação comprobatória adicional.
- ²⁸ FRAENKEL, E. *Deutschland* (nota de rodapé 27), p. 202.
- ²⁹ Sobre a ambivalência do conceito, vide STÖSS, R. *Parteienstaat oder Parteiendemokratie?*, in GABRIEL: NIEDERMEYER: STÖSS (org.). *Parteiendemokratie in Deutschland*. 1997. p. 13.
- ³⁰ A esse respeito, cf. a advertência e o apelo de MORLOK, M. "Für eine zweite Generation des Parteienrechts", in: TSATSOS (org.). 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland. 2002. p. 53, com as conclusões, Id. (nota de rodapé 13) cota 7 com nota de rodapé 40, cota 24.
- ³¹ Assim, a Lei para a garantia da unidade de partido e Estado (*Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat*) de 1º de dezembro de 1933 (RGBl. I, p. 1016), que denominou o NSDAP (Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães) titular da concepção do Estado alemão.
- ³² Sobre o direito eleitoral da época e suas consequências, cf. APELT, W. *Geschichte der Weimarer Verfassung*. 1946 (2ª ed., 1964, p. 50, 179 e seguinte); GUSY, C. *Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik*. 1993.
- ³³ Assim para a federação §§ 18 e seguintes, especialmente § 27 BWahlG; a esse respeito, vide MORLOK, M., in Dreier (org.). GG-Kommentar. Vol. 2, 2ª ed., 2006. Art. 38, cota 73.
- ³⁴ Cf., por exemplo, a regulamentação, introduzida para o Estado de Bremen em virtude de uma iniciativa popular, nos §§ 5-7 da BremWahlG [Lei sobre as eleições no Estado de Bremen] na versão de 19 de dezembro de 2006 (BremGBL. 2007 p. 39).
- ³⁵ Sobre as controvérsias em torno da nova regulamentação de Bremen, que resultaram - depois da apresentação dos pareceres jurídicos de Hans Meyer e Martin Morlok, opostos entre si (reproduzidos em *Bürgerschaftsdrucksache 17/934*) - à constatação da constitucionalidade da regulamentação pela sentença de 8 de abril de 2010 do Tribunal de Estado de Bremen [Tribunal Constitucional Estadual] (St 3/09), cf. SCHEFOLD, D. *Die Neuregelung des Volksentscheids in Bremen vom 1.9.2009*, in: Feld et al. (org.). *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2011. 2012. p. 135.
- ³⁶ Especialmente Art. 44, alínea 1, Art. 93, alínea 1 nº 1, 2 da Lei Fundamental. Justamente as discussões realizadas por ocasião da Grande Coalizão evidenciam o significado desses canais de influência.
- ³⁷ De fundamental importância sobre esse tópico SCHÜLE, D. *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*. 1964; agora, GRÄFIN VON SCHLIEFFEN, K. *Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsgremien*, in: HStR III. 2005. § 49 p. 683.

- ³⁸ § 10 alíneas 4, 5 PartG [Lei dos partidos], que aborda o caráter problemático da natureza jurídica dos tribunais de arbitragem dos partidos e do seu controle pelos tribunais ordinários; cf. depois da problematização por MORLOK (nota de rodapé 13), cotas 128 e 133; e SCHEFOLD, D. *Deutschland als Parteiendemokratie*, in Id. *Bewahrung der Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*. 2012. p. 334 (345); agora a análise cuidadosa de ROSSNER, S. *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*. 2014. p. 187 e seguintes.
- ³⁹ § 10, alínea 1, PartG; nessa medida, se faz necessário remeter nomeadamente à defesa da imprescindibilidade de uma fundamentação plausível, apresentada por Martin Morlok, in MORLOK (nota de rodapé 13) cota 133 e seguintes.
- ⁴⁰ Assim LANCHESTER, F. *Die Institution der politischen Partei in Italien*, in: TSATSOS; SCHEFOLD; SCHNEIDER. *Parteienrecht im europäischen Vergleich*. 1990. p. 367 (387 e seguintes).
- ⁴¹ Assim já RIDOLA, P. *Le regole costituzionali del pluralismo politico*, in Giur. Cost. 1993. p. 2959 (2966 e seguintes) e em breve na sua contribuição ao simpósio em memória de Dimitris Th. Tsatsos (em vias de publicação); mais recentemente, CHELI, E. *Nata per unire*. 2012. p. 179 e seguintes; FERONI, G. C. *Democrazia interna dei partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in: I 60 anni della Legge Fondamentale. Atti del Convegno 5-7 novembre 2009. 2012. p. 227.
- ⁴² Sobre esse tópico, vide *supra* D. a).
- ⁴³ No original: *Das nichterfüllte Grundgesetz* - eis o título do livro de Adolf Arndt (1960); tentei retrazar a gênese em SCHEFOLD, D. *Von der Grundrechtsinterpretation zur Verfassungstheorie*, in ACHAM; NÖRR; SCHEFOLD (org.). *Der Gestaltungsanspruch der Wissenschaft*. 2006. p. 343, agora in SCHEFOLD, D. *Bewahrung der Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*. 2012. p. 293 (p.318 e seguintes, p. 327 e seguintes).
- ⁴⁴ SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG (org.). *Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform*. 1989.
- ⁴⁵ Cf. as cuidadosas documentações, sobretudo de JUNG, O. *Jüngste plebiszitäre Entwicklungen in Deutschland auf Landesebene*, in: JöR, vol. 41, 1993. p. 29, bem como Id. *Abschluss und Bilanz der jüngsten plebiszitären Entwicklung in Deutschland auf Landesebene*, in: JöR, vol. 48, 2000. p. 39; outrossim as descrições em HEUSSNER; JUNG (org.). *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid. Geschichte - Praxis - Vorschläge*. 3ª ed., 2011.
- ⁴⁶ *Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission*. BT-Drucks. 12/6000 = BR-Drucks. 800/93, p. 83. Outras prospecções nessa direção também não lograram impor-se até o momento.
- ⁴⁷ Cf., nesse sentido, agora a discussão sobre elementos de democracia direta como perspectiva de desenvolvimento, in: VVDStRL 72 (2013), com as palestras de MÖSTL, M. (S. 355, especialmente 377 e seguintes) e SCHULER-HARMS, M. (p. 417 e seguintes).
- ⁴⁸ Assim nos estados da Baviera e de Hessen.
- ⁴⁹ Assim, p.ex, em Bremen. Ver meu relatório citado acima (n.r. 35).
- ⁵⁰ Ver os exemplos suíços mencionados na n.r. 6.

Ainda atual? A pesquisa sobre partidos políticos e as profundas transformações da modernidade

Elmar Wiesendahl

Tradução Ebal Sant'Anna Bolacio Filho

A. Introdução

A pesquisa sobre partidos políticos é essencialmente uma ciência em constante mudança, tendo como tema principal, ao longo de sua existência, inicialmente a ascensão e depois a inexorável mutabilidade do seu objeto de estudo. Por essa razão, nenhuma outra disciplina das ciências sociais lidou com a mudança de seu objeto de estudo de forma tão meticulosa nos últimos 25 anos¹.

Por um lado, os impulsos para se investigar a mudança partidária surgem das mudanças ocorridas no cerne da própria realidade partidária, o que fez com que entrassem no foco de atenção dos pesquisadores da área. Por outro lado, a pesquisa sobre partidos baseia-se em diagnósticos sincrônicos e em teorias sociológicas contemporâneas sobre a sociedade para explicar a mudança nos partidos.

Tal fato não surpreende, já que a sociologia, como disciplina, diz não só ser capaz de analisar as constantes mudanças sociais, como também detectar as tendências de desenvolvimento inerentes à sociedade contemporânea².

Entretanto, por lançar mão de diagnósticos sociológicos sincrônicos, a pesquisa sobre partidos fica dependente da observação externa da mudança social, da qual derivam suas explicações para a mudança partidária.

Minha tese é de que a pesquisa sobre partidos lança mão da variante teórica da modernização da análise sociológica contemporânea, para determinar o desenvolvimento e a mudança da realidade partidária.

A pesquisa na área de *Party Change* segue uma linha definida pela investigação da modernização sociológica. Como será demonstrado, não há, em princípio, nenhum problema quanto à recepção do modelo da Modernidade, desde que ele esteja em harmonia com a evolução da mudança social. No entanto, basear-se no diagnóstico da Modernidade gera – e este é o meu argumento central – um problema de conexão entre a pesquisa sobre partidos com o presente em constante mutação, quando a própria teoria da modernização já não consegue acompanhar a acelerada mudança social.

Por conseguinte, a pesquisa sobre *Party Change* faz uso de explicações sincrônicas da pesquisa da modernização, atropeladas pela mudança social.

Primeiramente, será apresentada a relação entre a pesquisa sobre partidos com a investigação sociológica sobre mudança; em segundo lugar a teoria da modernização, a fim de mostrar como a pesquisa sobre partidos tem seguido as fases da modernidade social em seu diagnóstico da mudança dos partidos. Por fim, será descrito, com base em diagnósticos sociológicos sincrônicos ultrapassados para explicar o *Party Decline*, como a pesquisa sobre partidos carece de uma imagem realista da sociedade contemporânea, capaz de servir como parâmetro.

B. Pesquisa sobre *Party Change* e a Teoria da Modernização da Mudança Social

A pesquisa sobre partidos está interessada na mudança da sociedade, pois acredita que a mudança dos partidos acontece com e através da mudança da sociedade. Para ser mais preciso, a mudança dos partidos é precedida por uma mudança das condições sociais, o que provoca a mudança dos partidos.

Essa relação de causa e efeito se dá tanto em nível do sistema partidário como na mudança estrutural, funcional e organizacional dos partidos. Para Klaus von Beyme, o “nível dos eleitores” e o sistema político também são afetados³. Assim, Stöss, Haas e Niedermayer declaram⁴, em relação à mudança no sistema partidário, que ela advém “de mudanças econômico-sociais e político-culturais nas sociedades industriais modernas”. Segundo Samuel Eldersveld, os partidos são, em nível organizacional, o resultado estrutural de “*environmental pressures*” sob a forma de fatores históricos, socio-econômicos e culturais aos quais corresponderiam⁵.

Se, na opinião da pesquisa sobre partidos, a chave para explicar a mudança dos partidos deve ser procurada na mudança na sociedade, ela tem de lançar mão, inevitavelmente, de fenômenos da mudança social os quais, ela mesma, não investiga, mas que fazem parte dos interesses de investigação da sociologia. A recepção inclui sempre a experiência direta do presente, o que confere ao diagnóstico social algo de autenticidade.

Contudo, os complexos processos de mudança dos partidos não se revelam ao observador espontaneamente. Ao contrário, deve-se alcançar um pré-entendimento, teoricamente orientado para conseguir explorar e compreender a realidade que interessa.

As teorias sociológicas e as abordagens da mudança social que podem ser usadas neste contexto são extremamente diversificadas⁶. Essas, por sua vez, encontram-se incorporadas em ramos teóricos não menos diversificados da sociologia⁷.

Não cabe aqui descrever as várias teorias sociológicas da mudança social⁸, porque o leque de teorias sociológicas sobre o desenvolvimento das sociedades vai muito além do escopo da investigação partidária. Recorre-se à análise sociológica da sociedade apenas na medida em que é útil: aquilo que, segundo sua convicção, pode ser explicado de maneira plausível, deve ser rastreado até as causas sociais da mudança na base dos fenômenos de transformação por ela observados nos partidos.

Na pesquisa sobre partidos políticos, pode-se constatar uma linha de recepção da teoria da mudança sociológica, que confere à teoria da modernização o papel de teoria orientadora protagonista. Essa afinidade também pode ser observada recentemente na área da História na Alemanha⁹. Com isso, recorre-se a um foco de interesse da sociologia, explícito em sua autodescrição como uma “ciência dos ciclos da modernização social”¹⁰.

No entanto, aceitar o construto teórico da modernidade como plataforma de explicação para a mudança partidária acarreta a adoção de alguns pressupostos e convicções implícitos. A modernidade representa um esquema sociológico de interpretação do desenvolvimento da sociedade, uma “categoria sociológica de observação”¹¹, à qual está associada uma variedade confusa de significados¹². Isso a torna um conceito controverso, diminuindo sua capacidade de determinar e delimitar a análise da sociedade.

A modernização descreve um processo de desenvolvimento linear independente das pessoas e de suas ações, que avança até algo mais desenvolvido, em um nível mais elevado. Nesse ponto, a modernidade distancia-se sempre de algo retrógrado e que já não se enquadra nos tempos (atuais)¹³.

A modernidade avança continuamente com o seu inerente dinamismo, impulsionada pela força motriz do progresso. Segundo Schimank, a modernidade está sempre associada à “crença no progresso” como um “ideal que orienta a cultura”¹⁴. Consoante essa ideia de progresso, a mudança social “traz sempre algo genuinamente novo”¹⁵. E esse progresso, uma vez alcançado, seria “irreversível”¹⁶.

Sob esse ponto de vista, a mudança social tem de ser considerada um processo de modernização em constante evolução para um nível de desenvolvimento mais alto. Para Klaus von Beyme, os partidos estão atrelados, inexoravelmente, a essa dinâmica de desenvolvimento¹⁷. Em linha com esse pensamento, o “processo incessante de modernização [...] pressiona os partidos para que se adaptem”, sem que eles, seja qual for o tipo de partido, tenham condições de escapar desse “redemoinho de mudança social”.

Querer ver “um avanço” na mudança dos partidos mostra o quanto a área de pesquisa *Party Change* está ligada ao pensamento teórico da modernização¹⁸.

O conceito de modernidade serve, também, para o objeto deste artigo, sobretudo para delimitação e caracterização das fases. Ele encarna um conceito de época social, que substituiu sua antecessora: a sociedade pré-moderna e tradicional. Assume-se que ambas “se sucederam [...] em grande parte, sem se sobrepor”¹⁹.

Há diversas e inconsistentes soluções acerca de como e em que fases a era da modernidade pode ser delimitada e dividida. Em termos de estruturação temporal e na diferenciação interna da Idade Moderna, remete-se geralmente à era pré-moderna, substituída pela era moderna por volta de 1500. Ela mesma é, muitas vezes, dividida em “Idade Moderna Inicial” (séculos XVI a XVIII), “Alta Idade Moderna ou Industrial” (séculos XIX a XX) e, por fim, “Idade Moderna Tardia” (a partir dos anos 1970)²⁰.

Essa compreensão conceitual ampla e de longo alcance histórico da modernidade social é relevante para a investigação partidária, na medida em que fornece o pano de fundo explicativo correspondente para a teoria da clivagem. Assim, Lipset e Rokkan veem a emergência e a estabilização dos sistemas partidários da Europa Ocidental a partir de linhas de conflito socioeconômicas e socioculturais características²¹, as quais, segundo a teoria da modernização, surgem, por um lado, a partir da revolução nacional e, por outro, da revolução industrial²².

As mais novas pesquisas na área de *Party Change* têm ignorado essa noção controversa de estabilização, dando continuidade às ideias teóricas da modernização de Rokkan²³ em relação ao diagnóstico

sociológico da mudança dos anos 1960 e 1970 e delas derivando novas constelações de conflitos socioculturais.

Para o período da modernidade relevante aqui – desde o desenvolvimento da sociedade industrial, no último terço do século XIX, até nossos dias – faz-se uma distinção entre a primeira, segunda e terceira modernidades, seguindo a classificação de fases de Preyer²⁴.

No centro da primeira modernidade, está o pleno desenvolvimento da sociedade industrial. A segunda modernidade abrange a fase de transição entre a sociedade industrial e a sociedade pós-industrial, como ela se desenrolou após os anos 1950 no período pós-guerra. Finalmente, a terceira modernidade abrange a entrada em uma nova fase de desenvolvimento social, marcada, de forma decisiva, pelos movimentos culturais dos finais dos anos 1960 e 1970. O fato de a terceira modernidade estar passando por um novo processo de transformações importantes, a partir dos anos 1980, será discutido detalhadamente mais adiante.

C. *Party Change* no processo de desenvolvimento da modernidade social

A pesquisa sobre partidos políticos desenvolveu-se a partir da observação e da análise da ascensão dinâmica e inexorável do sistema partidário moderno. Nesse contexto, a modernização social se torna o eixo orientador da pesquisa sobre partidos para a análise do processo de desenvolvimento a que os partidos foram submetidos durante sua ascensão no final do século XIX.

O período da primeira modernidade, descrito como a era técnico-industrial e da democracia de massas, não só representa o berço do sistema partidário moderno, como também fornece igualmente o pano de fundo para que a pesquisa sobre partidos crescesse como disciplina científica, no início do século XX.

Em sua classificação e interpretação marcantes do moderno sistema de partidos de massas, os clássicos foram inspirados pelas ideias que a era industrial lhes apresentava, com a sua maquinaria tecnicamente racionalizada e a mecanização das formas interpessoais de comunicação e transportes²⁵.

Para Max Weber, o sistema partidário moderno, que domina as engrenagens da política, representava uma forma de expressão da penetração e da moldagem da modernidade social por parte da racionalidade ocidental. Para ele, o partido de massa burocrático é parte integrante da “estrutura burocrática racional de dominação”, que está a serviço do

“avanço do racionalismo do modo de vida”²⁶. Ao associar-se à “burocratização” e à “racionalização”, o funcionamento do partido representava, para Max Weber, o máximo de modernidade e eficiência^{27 28}.

É também Max Weber que associa o ideal de racionalização, burocratização e aumento da eficiência com a metáfora da máquina. Para Weber, os partidos modernos encarnam a expressão concisa, aparelhada e burocratizada do bom funcionamento do partido e, portanto, a “maquinaria” tecnicamente superior, “estritamente racional” organizada da luta democrática das massas pelo poder²⁹.

O enorme significado do contexto interpretativo social da era técnico-industrial, tanto para Moisei Ostrogorski³⁰ como para Robert Michels³¹, fica especialmente evidente na sua metáfora da máquina para descrever a moderna forma de organização extraparlamentar dos partidos³².

No entanto, com o estabelecimento da ciência dos partidos como disciplina empírica, uma área importante começou também a sofrer com o desenvolvimento do sistema partidário. Tanto para Ostrogorski quanto para Michels, o fascínio pela modernidade contrastava com um mal-estar advindo de experiências pessoais subjetivas de perda.

Ostrogorski, por exemplo, lamentava, com nostalgia, o declínio do parlamentarismo liberal de *honoratiore*s [notáveis], que ele queria impedir, ao proibir novos partidos extraparlamentares de participação nos *caucus*. Robert Michels, por sua vez, lamentou o desenvolvimento oligárquico errático dos partidos de massas modernos, o que, segundo ele, impedia a tão esperada realização de uma sociedade democrática. Essa consciência da crise e as críticas aos partidos que se seguiram levaram um ramo da pesquisa sobre partidos a transformar-se em estudos de crise³³. Essa visão crítica também não se perdeu, em certa medida, nas pesquisas mais recentes sobre *Party Change*.

Maurice Duverger, com sua teoria dos partidos, publicada em 1951, representa a investigação clássica dos partidos ao final da modernidade industrial. Não reconhecendo a sociedade pós-industrial que já estava despontando, Duverger exaltou, mais uma vez, os partidos de massas como expressão máxima da eficiência organizacional e de um superior poder político. Com sua “estrutura moderna”, eles corresponderiam, segundo Duverger, à “produção em massa industrial em grande escala” e seriam, portanto, os únicos “adequados à estrutura da sociedade contemporânea”³⁴. Já os partidos de comitê, pouco desenvolvidos, representariam uma “estrutura arcaica” ultrapassada³⁵.

Duverger estava tão certo de sua tese da superioridade, que acreditava em uma guinada para a esquerda em direção aos partidos socialistas de massas, dos quais nem os partidos mais antigos poderiam escapar.

Seria Leon Epstein quem, do ponto de vista dos EUA, rejeitou a acusação de “pré-modernidade” contra os partidos americanos³⁶. Ele virou a tese da adequabilidade social dos partidos de massa contra Duverger, argumentando que esse tipo de estrutura não havia acompanhado o progresso do desenvolvimento social³⁷, enquanto os “partidos *American-style*” tinham avançado para o “protótipo moderno” do desenvolvimento social, com a utilização eficaz dos meios de comunicação de massas para fins eleitorais.

Em meados da década de 1960, Otto Kirchheimer iniciou uma mudança fundamental de perspectiva para a investigação da área de *Party Change*, introduzindo-a na era da segunda modernidade. Numa análise lúcida e brilhante, debruçou-se sobre o diagnóstico sociológico da transformação pós-industrial da sociedade ocidental do pós-guerra, para deduzir daí, em relação à Europa Ocidental, a ascensão inexorável dos partidos do tipo *Catch-all*.

Segundo Kirchheimer, o progresso social acompanha as tendências de mudança, que podem ser resumidas nas palavras-chave: arrefecimento do conflito de classes, terciarização e nivelamento social, secularização, aumento da prosperidade e segurança social, desideologização e consumo de massa³⁸. Desse modo, Kirchheimer foca nas mudanças socio-estruturais e socioculturais que, para Samuel Huntington, marcam a transição de época para a sociedade pós-industrial³⁹.

Além disso, essa passagem para a segunda modernidade desencadeou desenvolvimentos, acompanhados por uma urbanização contínua, pluralização dos estilos de vida, e aumento da mobilidade social⁴⁰.

Em termos socioeconômicos, o segundo período da modernidade compreende a fase de expansão entre 1950 e 1973, que foi marcada pela ascensão econômica e que, com o aumento da riqueza nas sociedades e do consumo de massa, ganhou, merecidamente, o nome de “Idade de Ouro”⁴¹.

Entretanto, nesse período pacífico e despolitizado de desenvolvimento no pós-guerra, surgiu em meados da década de 1960 surpreendentemente uma revolução desencadeada por razões socioculturais⁴², o que daria início a uma nova virada marcante em direção à terceira modernidade. Essa revolução foi desencadeada por um conflito cultural acerca de questões de formação tradicional e progressista dos estilos de vida individuais e interpessoais e de coexistência social, por fim ampliada, nos anos 1970, com a questão ecológica.

Diante da destruição ambiental causada pela industrialização, cresceu, naquela época, uma consciência sobre a crise ecológica⁴³. E essa mudança de consciência resultou no abandono do consenso há muito existente sobre o progresso técnico e o crescimento. O conflito cultural

do final dos anos 1960 e início dos anos 1970 abriu caminho para uma liberalização fundamental das relações sociais na República Federal Alemã⁴⁴, o que forneceu um terreno fértil para a revolução participativa (Max Kaase) e para a propagação de novas formas de comportamento político não convencional.

Com o aumento na dinâmica do desenvolvimento social, cresceu também a necessidade de orientação, o que levou a um “mercado em rápida expansão para diagnósticos do tempo presente”⁴⁵.

O diagnóstico sociológico do tempo – relevante para a pesquisa na área de *Party Change* – retornou aos fenômenos de mudança social radicais da terceira era moderna, retomando, por um lado, a evolução das tendências de desenvolvimento pós-industrial descritas acima⁴⁶. Por outro lado, focou-se, além disso, nas consequências da prosperidade, do nivelamento social e da expansão educacional, o que resultou nas influentes teorias da mudança de valores sociais e da individualização.

Seguindo a perspectiva da teoria da modernização, Inglehart previu que as gerações do pós-guerra sofreriam uma mudança de valores ao entrarem na idade adulta, como resultado do aumento do nível de educação e da experiência da prosperidade⁴⁷. As necessidades materiais de segurança e assistência perderiam sua centralidade, sendo substituídas por valores pós-materiais de desenvolvimento pessoal e de participação. Os pós-materialistas escapariam da zona de influência das elites e, em vez de temas de “*bread and butter*” da velha política, priorizariam temas da nova política como a paz, a proteção ambiental, o Terceiro Mundo e a igualdade de gênero.

O conceito de individualização social, igualmente caro à pesquisa em *Party Change*, está intimamente ligado ao nome de Ulrich Beck, sociólogo de Munique, que definiu o caminho de interpretação para a revolução cultural com a sua “sociedade do risco”⁴⁸. Para Beck, ao classificar o desenvolvimento da sociedade, a modernidade industrial simples está dando um salto evolutivo para a segunda ou modernidade “reflexiva”.

Nessa fase de desenvolvimento, a modernidade “se tornaria, ela própria, um tema e um problema”⁴⁹, dissolvendo assim as certezas e seguranças tradicionais. Como os novos riscos atuais tendem a igualar todas as pessoas em sua condição de afetadas por eles, as diferenças de classe e os conflitos típicos das sociedades de classe tornaram-se obsoletos⁵⁰.

Ao mesmo tempo – “para além da posição e da classe”⁵¹ – a mudança social é acompanhada por uma forte tendência para a individualização, desencadeada por uma “quebra na continuidade” provocada

pelo crescimento geral da prosperidade, pela expansão da educação e por um aumento da segurança social⁵². O ponto de partida seria o fato de que “as comunidades tradicionais e os contextos de solidariedade estão se dissolvendo”.⁵³ As pessoas estariam assim sendo libertadas de laços sociais e planos de vida pré-determinados e deixadas por conta própria, sendo, desse modo, também responsáveis pelos seus próprios sucessos e fracassos.

Do arcabouço teórico da terceira era moderna, a pesquisa na área de *Party Change* tem estado particularmente interessada na mudança de valores e na teoria da individualização, que ofereceu um embasamento plausível para a dissolução dos grupos sociais e a perda de importância das clivagens tradicionais, bem como a propagação de uma nova linha de conflito pós-materialista libertário⁵⁴. A ascensão de partidos verdes-alternativos utiliza uma lógica explicativa semelhante. E a revolução participativa serviu para explicar o incipiente declínio da filiação partidária e a crescente cultura de protesto.

Na recepção dos fenômenos de mudança que marcam a terceira era moderna pela pesquisa da área de *Party Change*, nota-se que o diagnóstico sociológico do tempo nos anos 1970 e 1980 está associado a uma “virada culturalista”⁵⁵, um “*cultural turn*” nas teorias sociais⁵⁶. em que os fatores de formação cultural se tornam o foco de interesse na observação e análise da mudança social.

Essa abordagem de interpretação culturalista tem uma lógica própria, sem que sejam necessárias nem uma rastreabilidade socio-estrutural, tampouco uma ancoragem das tendências de mudança cultural⁵⁷.

Nesse sentido, a pesquisa de *Party Change* se baseia em ideias de mudança e em uma imagem da sociedade que prescinde de categorias socioeconômicas de natureza situação socio-estrutural, tais como classes e estratos e desigualdade social. Com isso, a pesquisa na área de *Party Change* perde de vista o fato de que os partidos sempre estiveram inseridos em estruturas sociais de desigualdade e têm um papel essencial na manutenção e na mudança da distribuição igual e desigual das condições de vida e das oportunidades das pessoas⁵⁸.

D. *Party Decline* e a procura por explicações baseadas na teoria da transformação

Os anos 1970 foram palco de convulsões sociais em que o sistema partidário da República Federal da Alemanha da época sobreviveu, em grande parte, sem grandes abalos, conseguindo absorver as tensões que haviam irrompido e “aquecendo” a competição⁵⁹. Nos anos 1980,

começaram a surgir os indícios de uma deterioração do clima entre os partidos e a sociedade, que, ao longo dos anos, tornou-se mais tenso e se transformou em uma verdadeira interferência nas relações.

A pesquisa sobre partidos políticos logo se ocupou desses sintomas de interferência e dedicou-se a eles detalhadamente. Se compararmos as várias fontes na literatura de partidos sobre o assunto⁶⁰, surge um complexo de sintomas, que pode ser resumido nas seguintes características:

- afrouxamento e desaparecimento dos laços partidários;
- queda do comparecimento às urnas;
- aumento da volatilidade eleitoral;
- crescente perda de identificação com os partidos;
- declínio do número de filiados;
- queda na confiança nos partidos;
- crescente fragmentação de sistemas partidários

A pesquisa internacional sobre partidos chega a um diagnóstico idêntico. Ann-Kristin Kölln, por exemplo, examinou 64 estudos anglo-americanos sobre *Party Decline*, em busca dos sintomas de declínio acima mencionados⁶¹. Ela descobriu que *Party Decline* é identificado primeiramente por características familiares como a diminuição da identificação partidária, declínio da filiação partidária, aumento da volatilidade eleitoral e diminuição do comparecimento às urnas. A perda de confiança também aparece em alguns.

A partir de um estudo comparativo entre 15 países da Europa Ocidental com 142 partidos, André Krouwel chega a uma conclusão semelhante, expressada com as seguintes palavras: “The near future of political parties entails an increasing hostile social environment, with high levels of social discontent and increasing abstention at election time”⁶².

Todos estes fenômenos têm em comum o fato de que as condições sociais para as ações dos partidos e sua luta pelo sucesso se deterioraram, sem sombra de dúvidas. Pode-se observar uma crescente desestabilização da relação dos partidos com o seu meio eleitoral, o que aponta para um crescente desenraizamento e afastamento dos partidos da sua base social.

Porém, *Party decline* nomeia apenas as atitudes e comportamentos problemáticos da população em relação aos partidos, sem analisar as razões para a deterioração das relações⁶³. Para se poderem rastrear as causas da mudança social, lançou-se mão do diagnóstico sociológico da terceira era moderna e de suas palavras-chave de individualização e mudança de valores.

Von Beyme, p.ex., cita “a individualização e a desconexão dos indivíduos

dos determinantes sociais-estruturais, a emergência da sociedade de serviços e da sociedade da mídia” como causas desse fenômeno⁶⁴. Em seu livro didático, amplamente utilizado, von Alemann baseia-se essencialmente nos fatores determinantes da mudança de valores e da individualização⁶⁵.

Decker⁶⁶ e Holtmann⁶⁷, por sua vez, lançam mão de explicações semelhantes. Oberreuter cita os mesmos motivos para os crescentes problemas dos *Volksparteien*⁶⁸ ⁶⁹. Em outra passagem, ele se utiliza quase paradoxalmente o pano de fundo explicativo da terceira modernidade, com o intuito de justificar sociologicamente a perda de status e função dos partidos com “meios socio-morais ultrapassados”, “secularização”, “diminuição do setor secundário”, bem como “impulsos de individualização, mudança de valores, pluralização de estilos de vida e ceticismo organizacional”⁷⁰.

Diante dessa situação, não é sem razão que se fica com a impressão de que a pesquisa na área de *Party Change* até hoje permanece fiel às explicações da mudança partidária advindas do diagnóstico sociológico da época, nos anos 1970 e 1980. O que aconteceu depois disso, em termos de novas mudanças sociais, parece ter-lhes passado despercebido.

E. Transições sociais e modernidade esgotada

Em sua busca por explicações sociais para o *Party Decline*, a pesquisa sobre partidos faz uma retrospectiva das mudanças, cuja disseminação se deu no rastro da sociedade pós-industrial e que tiveram seu apogeu nos anos 1970 e início dos anos 1980. A crise dos preços do petróleo em 1973 marcou o início de uma transição social que começou nos anos 1980, com taxas de crescimento decrescentes, desemprego em massa e um rápido aumento da dívida interna⁷¹.

Apresentar essas condições sociais de convulsões em uma nova compreensão da época, adequadas aos tempos atuais, é ainda uma lacuna na investigação sobre a teoria da modernização da mudança. Ainda que a globalização seja vista como um fator de mudança social de grandes proporções⁷², seus enormes efeitos socioeconômicos e socio-culturais, nas sociedades ocidentais, não se refletem em uma análise sociológica abrangente da sociedade.

As mudanças marcantes dos últimos tempos há muito são estudadas pela pesquisa sobre a história contemporânea. Contudo, os pesquisadores da área não têm certeza sobre se a mudança que começou no final do *boom* do pós-guerra nos anos 1970 seja um “mero período provisório ou transitório” ou uma nova época, cujos contornos permanecem nebulosos⁷³.

Doering-Manteuffel e Raphael concordam com a tese da mudança de época, especialmente porque creem haver uma “ruptura estrutural [...] de qualidade revolucionária” rumo a um “capitalismo do mercado financeiro digital”, que se baseia em três componentes: primeiro, a digitalização dos processos de informação na produção e na vida quotidiana; segundo, uma mudança de paradigma econômico-ideológico em direção à teoria da oferta neoliberal; e terceiro, um modelo individualizado de sociedade, norteador pelo princípio orientador dos indivíduos responsáveis por si próprios.

Esse diagnóstico dos tempos baseia-se claramente em fatores explicativos “socioeconômicos” a fim de levar em conta o aumento da importância da economia⁷⁴. Wolfgang Streeck também discute a primazia da economia em sua tese de uma “revolução neoliberal”⁷⁵. Ele parte da premissa de que o capitalismo globalizado força o fim da intervenção no livre mercado. Só a ausência de intervenção política e de regulamentação proporcionariam aos proprietários de capital e aos investidores a confiança necessária para não exporem o ciclo econômico nacional ao perigo de se verem privados de capital volátil⁷⁶.

Streeck equipara o capital financeiro a um “povo do mercado” que rivalizaria com o “povo do Estado”, o que poderia “imunizar” a economia contra a democracia de massas⁷⁷. Apesar do fato de que o povo do mercado e as suas atividades permanecem nebulosos, Streeck apresenta, ao menos, uma análise da sociedade político-econômica modernizada, a fim de dar um rosto à nova época.

Em termos sociológicos, os contornos dessa nova época social permanecem ainda pouco claros, de modo que falta ainda a compreensão de sua essência. É verdade que a pós-modernidade é um candidato a suceder a (terceira) modernidade como designação histórica. Porém, este conceito representa mais uma “‘culturalização’ abrangente da teoria social”⁷⁸ e foca demais na mudança de “formas estético-culturais de expressão do modernismo”⁷⁹, sem bases sociológicas sólidas para ser útil no diagnóstico do tempo.

Também não leva a nada trazer o debate sobre a pós-democracia neste momento, pois as ideias pós-democráticas tratam da erosão interna e da deformação da democracia⁸⁰, sem incluir suficientemente a interessante situação social contemporânea de mudança como pano de fundo explicativo.

Tal fato traz a discussão acerca de se é sequer possível falar de um novo “tipo de pós-democracia”⁸¹. Consequentemente, é aceitável aqui nos atermos às tentativas de interpretação da nova época, especialmente porque a pesquisa sobre *Party Change* se propõe a analisar, mais de perto, as tendências de mudança que caracterizam a própria época.

O ponto de partida da virada, desde os anos 1990, é de natureza econômica e encontra sua força motriz na globalização acelerada e no aumento do investimento global e da procura de rendimento do capitalismo financeiro. Na Alemanha, o avanço do capitalismo bolsista é acompanhado pela orientação da empresa por ações para os acionistas, o que fez do aumento do valor na bolsa, a curto prazo, o princípio orientador da política empresarial.

O modelo de capitalismo corporativista renano foi abandonado. Em vez do setor terciário, a indústria de alta tecnologia recuperou sua importância. O futuro pertence à sociedade digital da informação e do conhecimento. Os Estados devedores ocidentais estão alinhando cada vez mais suas políticas com os interesses do mercado global de investidores, à custa de reprimir as “exigências sociais”⁸². O aumento da competitividade e das reformas estruturais são os símbolos neoliberais da democracia alinhada com o mercado.

O “efeito elevador”⁸³ do desenvolvimento geral da riqueza não está funcionando, na medida em que a riqueza se acumula, unilateralmente, nos escalões superiores da sociedade⁸⁴. Os privilégios fiscais para altos rendimentos, rendimentos de capital, bens e heranças fomentam esse fenômeno⁸⁵. A classe média está estagnada e a mobilidade torna-se unilateral, com permeabilidade para baixo. Nesse ponto, surgiu uma classe baixa precarizada, o que faz aumentar a taxa de pobreza⁸⁶. A divisão econômica e social da sociedade faz surgir assim uma classe dos “dispensáveis” e “excluídos”, “que caíram da (velha) classe média [...]”⁸⁷. Ulrich Wehler vê, nesse desenvolvimento, uma “explosão de desigualdade” e “um dos processos mais dramáticos da história contemporânea”⁸⁸.

De fato, os fenômenos observáveis na sociedade contemporânea devem ser analisados sob os aspectos da teoria da mudança social que tratam da desigualdade.⁸⁹ Isso não diminui a importância dos fatores culturais da mudança, mas significa remeter os fenômenos culturais à sua incorporação nas estruturas sociais da desigualdade.

Desse ponto de vista, delinea-se um regresso à sociedade de classes, sem a eclosão dos conflitos de classes antagônicas. A estratificação de cima para baixo cresce, com os correspondentes excessos de distinção social e de encapsulamento. A tendência ganha, a cada vez, maior importância da economia e a perda da solidariedade reforça a divisão dentro da sociedade. Mundos particularizados de utilização dos meios de comunicação social promovem culturalmente a divisão social.

Esta situação levanta a não menos importante questão sobre até que ponto a “ambígua” tese de individualização ainda se aplica realmente à sociedade, e se não se tem ignorado, por sua causa, as estruturas persistentes de desigualdade social⁹⁰. Afinal, a individualização

tem efeitos ambivalentes que, de acordo com Degele e Dries, produzem não só “vencedores da individualização”, mas também “perdedores da individualização”⁹¹.

A mudança pós-materialista dos valores também perde sua pretensão de generalização sob a perspectiva da desigualdade, especialmente porque, ao contrário das previsões, tem encontrado obstáculos claros à sua propagação, sendo que os pós-materialistas formam uma minoria, mesmo entre as classes médias.

Finalmente, apesar ou devido à revolução participativa, o fosso de participação social entre as classes médias e baixas aprofundou-se, resultando em “resignação e apatia política” nessas últimas⁹². A crescente “abstinência política” é a razão pela qual chegamos a “crescentes assimetrias de poder e influência”⁹³. Social e culturalmente desconectadas, também podem ser observadas exclusão política e marginalização nas classes mais baixas.

No cômputo geral, as tendências de mudança descritas resultam numa situação social caracterizada pela desigualdade e pela divisão social, mas que é ao mesmo tempo ambivalente, o que não permite uma interpretação uniforme da época. Globalmente, pode observar-se uma enorme aceleração na velocidade das mudanças. Isso se aplica, sobretudo, às inovações tecnológicas e à digitalização e conexão global da difusão e processamento da informação.

Além disso, salta aos olhos a descontinuidade e a disparidade gritantes, até mesmo uma volta atrás do processo de desenvolvimento social⁹⁴, o que, para grande parte da sociedade, vem acompanhado de estagnação e até de retrocessos em comparação com o que já havia sido alcançado. Os avanços tornaram-se exclusivos para pequenos círculos privilegiados. É notável que a crescente desigualdade social não venha acompanhada de duros embates sociais.

De qualquer modo, a ideia de Zapf⁹⁵ de uma “contínua modernização” do desenvolvimento social, que demonstraria “constância de direção e melhoria estrutural”, é insustentável. Ao contrário, a lógica geral da progressão do crescimento chegou ao fim. A modernidade avançada do presente tem de aceitar reduções significativas na substância de seu progresso, haja vista que sua promessa inerente de progresso tornou-se frágil. A esperança de uma melhoria das condições de vida deu lugar à desilusão. Aquilo que um dia foi a essência da modernização está sujeito a um processo de esgotamento e ameaça despedaçar-se.

F. Conclusões

A sociedade contemporânea deu um salto tão grande no seu desenvolvimento, que ela guarda pouca semelhança com as condições que caracterizaram os anos 1970 e 1980. Contra esse pano de fundo, a pesquisa sobre *Party Change* se vê diante de uma ruptura estrutural da sociedade que lhe passa aparentemente despercebida.

No entanto, ela tem de se ocupar desta nova época, se quiser recorrer a fatores da mudança social apropriados ao presente para explicar o *Party Decline*. A nova época social, que surge por meio de várias tendências desiguais e díspares, representa um desafio à pesquisa sobre partidos, exigindo que se abandonem o conhecimento e a criatividade ultrapassados, a fim de lançar uma nova luz sobre a relação entre a mudança social e a mudança partidária.

Mas para tal, deve ultrapassar a sua autorreferência parada no tempo para se reconectar com as novas condições sociais profundamente distintas. No entanto, as conclusões que ela deve tirar nesse processo não são óbvias. Trata-se aqui apenas de algumas indicações.

A teoria da modernização, que, como teoria orientadora de conjuntura permanente, impede que a investigação partidária tome consciência das transformações da sociedade de uma forma imparcial, deve ser revista. A lógica de uma teoria de modernização que afirma que os partidos evoluem teleologicamente por um caminho de desenvolvimento linear e ascendente, socialmente predeterminado, não é mais aceitável.

Isso já não é possível à luz do desenvolvimento social, desde pelo menos o advento da modernidade reflexiva, especialmente porque com ela destruiu-se o “mito da finalidade da modernidade”⁹⁶.

Se o progresso social não é mais uma força motriz, a pesquisa sobre *Party Change* não pode mais concentrar-se nos tipos de partidos que, supostamente, oferecem uma forma adequada que corresponda ao nível mais alto de desenvolvimento da sociedade.⁹⁷ Como André Krouwel⁹⁸ corretamente aponta, a mudança partidária não ocorre linearmente, não “*uniformly [...] into one direction*”, mas muitas vezes de forma contraditória e dando voltas.

Além disso, é preciso suplantar a ideia advinda da modernização mal orientada - a noção teórica de que os partidos estão sujeitos a uma “dinâmica evolutiva natural de adaptação ao seu meio-ambiente”⁹⁹. Na verdade, os partidos enfrentam enormes problemas, incertezas e insegurança, na sua busca por uma conexão com o desenvolvimento social, especialmente diante das novas mudanças¹⁰⁰.

Levar isso em conta, ao reconstruir a forma como os partidos lidam com a mudança externa, significaria romper com o modelo explicativo exógeno dominante. A lógica desse modelo atribui à sociedade em mudança o papel de uma variável independente, enquanto as reações dos partidos formariam as variáveis dependentes. A forma como o processo de mudança ocorre diante dos desafios ambientais permanece um mistério seguindo a máxima: "*leaving the process in-between untouched*"¹⁰¹.

Em consequência, o entendimento elementar de que os partidos não são deterministicamente objetos passivos de influências externas, mas sim "*creative agents*"¹⁰² com a capacidade de lidar com ambientes alterados como "*independent forces*"¹⁰³ de uma forma decidida e aberta, permanece obstruído¹⁰⁴.

No entanto, só poderá ser determinado como este processo se desenrola se os acontecimentos forem analisados a partir de uma perspectiva teórica dos atores nele implicados.¹⁰⁵ Tal perspectiva permitiria um olhar de dentro sobre os complicados processos de consciencialização e processamento que os partidos têm de enfrentar face a "impulsos perturbadores" externos e como, deste ponto de vista, a ação dos atores também "permite falhas na adaptação, desvios no desenvolvimento e fracassos catastróficos".¹⁰⁶

A discussão sobre como as alterações das condições sociais afetam os partidos individualmente ou como um todo não é, portanto, suficiente. Pelo contrário, o que precisa realmente ser esclarecido é como os partidos desafiados conseguem absorver as pressões externas da mudança e sobreviver.

Não está claro, por exemplo, por que razão na Alemanha em particular, ao contrário do que ocorre em outros países da Europa Ocidental¹⁰⁷, a volatilidade e a desestabilização do comportamento eleitoral não são capazes de prejudicar a dominância dos *Volksparteien* mais antigos (CDU, SPD e CSU), apesar do sucesso dos recém-chegados.

E mais fundamentalmente, a sociedade contemporânea dividida levanta muitas perguntas sobre como as estruturas de desigualdade se refletem no sistema partidário, ou não. O estudo de Armin Schäfer sobre a propagação estratificacional da participação política aponta o caminho¹⁰⁸. A questão acerca de como os "perdedores da modernização" se posicionam diante dos partidos populistas de direita também une sociedade dividida e sistema partidário na berlinda¹⁰⁹.

Contudo, a forma como os partidos se transformam em condições de transformações sociais continua até o momento sendo um problema difícil de resolver para a pesquisa sobre *Party Change*. O primeiro

obstáculo a ser suplantado é a falta de uma teoria coerente, capaz de explicar satisfatoriamente a origem, o desenvolvimento e a transformação dos partidos políticos¹⁰. Mas isso é um incentivo e tanto para se continuar a trabalhar para a solução do problema.

Notas

- ¹ WIESENDAHL, Elmar. Der Organisationswandel politischer Parteien. Organisations- und wandlungstheoretische Grundlagen. In: JUN/HÖHNE (Org.). *Parteien als fragmentierte Organisation: Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse*. 2010. p. 35; WIESENDAHL, Elmar. Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz. In: GEHNE/SPIER (Org.). *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie. Parteien zwischen Persistenz und Adaption*. 2010. p. 92.
- ² JÄGER, Wieland/ MEYER, Hans-Joachim.. *Sozialer Wandel in soziologischen Theorien der Gegenwart*. 2003. p. 12; SCHIMANK, Uwe. *Gesellschaft*. 2013. p. 27.
- ³ VON BEYME, Klaus. *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. 2000. p. 101.
- ⁴ , Oskar. Parteiensysteme in Westeuropa. Stabilität und Wandel. In STÖSS, Richard/ HAAS, Melanie/ NIEDERMEYER (Org.). *Die Parteiensysteme Westeuropas*. p. 7 (145).
- ⁵ ELDERVELD, Samuel. *Political Parties: A Behavioral Analysis*. 1964. p. 12.
- ⁶ HALLINAN, Maureen T. Die soziologische Analyse des sozialen Wandels. In: BÖGENGOLD (Org.). *Moderne amerikanischer Soziologie*. 2000. p. 177 (182).
- ⁷ JOAS, Hans/ KNÖBEL, Wolfgang. *Sozialtheorie*. 2004; ROSA/STRECKER/ KOTTMANN (Org.). *Soziologische Theorien*. 2ª ed., 2013.
- ⁸ WEYMANN, Ansgar. *Sozialer Wandel. Theorien zur Dynamik der modernen Gesellschaft*. 1998; JÄGER/MEYER (n.r. 2); SCHIMANK (n.r. 2).
- ⁹ SCHILDT, Axel. Modernisierung, Version 1.0, Docupedia-Zeitgeschichte. 11.2.2010, <http://docupedia.de/zg/Modernisierung>
- ¹⁰ DEGELE, Nina/ DRIES, Christian. Modernisierungstheorie. 2005. p. 10.
- ¹¹ BONACKER, Thorsten/RECKWITZ, Andreas. Das Problem der Moderne. Modernisierungstheorien und Kulturtheorien. In BONACKER; RECKWITZ (Org.). *Kulturen der Moderne. Soziologische Perspektiven der Gegenwart*. 2007. p. 7 (7).
- ¹² RÖDDER, Andreas. Moderne – Postmoderne – Zweite Moderne. Deutungskategorien für die Geschichte der Bundesrepublik in den siebziger und achtziger Jahren. In: RAITHEL/RÖDDER/WIRSCHING (Org.). *Auf dem Weg in eine neue Moderne?* 2009. p. 181 (182).
- ¹³ WEHLING, PeteR. Die Moderne als Sozialmythos. Zur Kritik sozialwissenschaftlicher Modernisierungstheorien. 1992. p. 65.
- ¹⁴ SCHIMANK (n.r. 2), p. 127.

- ¹⁵ SCHIMANK (n.r. 2), p. 122.
- ¹⁶ DEGELE/ DRIES (n. r. 10), p. 18.
- ¹⁷ VON BEYME (n.r. 3), p. 191, 202.
- ¹⁸ VON BEYME (n.r. 3), p. 10.
- ¹⁹ BONACKER/RECKWITZ (n.r. 11), p. 10.
- ²⁰ DEGELE/ .DRIES (n.r. 10), 35.
- ²¹ LIPSET, Seymour M. Lipset/ ROKKAN, Stein. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. In: LIPSET/ROKKAN (Org.). *Party Systems and Voter Alignments*. 1967. p. 1.
- ²² ONKEN, Holger. *Parteiensysteme im Wandel. Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich im Vergleich*. 2013. p. 33 e seguintes.
- ²³ FLORA/FIX (Org.). *Stein Rokkan: Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*. 2000.
- ²⁴ PREYER, Gerhard. *Soziologische Theorie der Gegenwartsgesellschaft*. 2006. p. 140.
- ²⁵ WIESENDAHL, Elmar. *Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien*. 1998. p. 41.
- ²⁶ WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Studienausgabe, 1964. p. 735.
- ²⁷ WEBER, Max. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. 1918. p. 24.
- ²⁸ ANTER, Andreas. *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft. Struktur und Bedeutung*. 1995.
- ²⁹ WEBER (n.r. 26), p. 716, 1066.
- ³⁰ OSTROGORSKI, Moisei. *Democracy and the Organization of Political Parties. Edited and abridged by Seymour M. Lipset*. vol. 1., 1964 (primeiro em francês 1903). p. 361.
- ³¹ MICHELS, Robert. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen zu den oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. 1911.
- ³² BLUHM, Harald. Soziale Dynamik und Maschinenmetaphorik – Robert Michels über politische Akteure. In: BLUHM/Krause (Org.). *Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens. Oligarchien und Eliten – die Kehrseiten moderner Demokratie*, 2012. p. 170,174 e seguintes.
- ³³ EBBIGHAUSEN, Rolf. *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie. Eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung*. 1969. p. 44 e seguinte.
- ³⁴ DUVERGER, Maurice. *Die politischen Parteien*. 1959 (primeiro em francês, 1951). p. 38, 432.
- ³⁵ DUVERGER (n.r. 34), p. 38.
- ³⁶ EPSTEIN, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. 1967.
- ³⁷ EPSTEIN (n.r. 36), p. 153 e seguinte.
- ³⁸ KIRCHHEIMER (n.r. 38), p. 29 e seguintes.
- ³⁹ HUNTINGTON, Samuel P. *Postindustrial Politics: How benign will it be? Comparative Politics* 6 (1974). p. 163 e seguintes.

- ⁴⁰ DEGELE/ DRIES (n.r. 10), p. 17.
- ⁴¹ WEHLER, Hans-Ulrich Wehler. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1949-1990*. 2008. p. 49.
- ⁴² WIESENDAHL, Elmar. Überhitzung und Abkühlung: Parteien und Gesellschaft im Zeitenwechsel der siebziger und achtziger Jahre. In SCHILDT/VOGEL (Org.). *Auf dem Weg zur Parteiendemokratie. Beiträge zum deutschen Parteiensystem 1848-1989*. 2002. p. 138,139 e seguintes.
- ⁴³ WEHELING (n.r. 13), p. 202 e seguintes.
- ⁴⁴ RÖDDER (n.r. 12), p. 187.
- ⁴⁵ JÄGER /MEYER (n.r. 2), p. 1011.
- ⁴⁶ MAIR, Peter. *Party System Change. Approaches and Interpretations*. 1997. p. 47.
- ⁴⁷ INGLEHART, Ronald. *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*. 1977.
- ⁴⁸ BECK, Ulrich. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. 1986.
- ⁴⁹ BECK, Ulrich/BONß, Wolfgang/ LAU, Christoph. Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme. In BECK/BONß (Org.). *Die Modernisierung der Moderne*. 2001. p. 11,14 e 17.
- ⁵⁰ BECK (n.r. 49), p. 48.
- ⁵¹ BECK, Ulrich. "Jenseits von Stand und Klasse?" Soziale Ungleichheiten, gesellschaftliche Individualisierungstendenzen und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten. In: KRECKEL (Org.). *Soziale Ungleichheit*. 1983. p. 35.
- ⁵² BECK (n.r. 49), p. 116.
- ⁵³ BECK/ BONß /LAU (n.r. 50), p. 56.
- ⁵⁴ KITSCHALT, Herbert. European Party Systems: Continuity and Change. In: RHODES/ HETWORD/ WRIGHT (Org.). *Developments in West European Politics*. 1997. p. 131.
- ⁵⁵ HRADIL, Stefan. Freizeit, Konsum: Von der Klassengesellschaft zu neuen Milieus? In: RAITHEL/ RÖDDER/ WIRSCHING (Org.). *Auf dem Weg in eine neue Moderne?* 2009. p. 69 (81).
- ⁵⁶ SCHIMANK (n.r. 2), p. 114.
- ⁵⁷ BONACKERT/RECKWITZ (n.r. 11), p. 9.
- ⁵⁸ WIESENDAHL, Elmar. Identitätsauflösung. Anschlussuche der Großparteien an die postindustrielle Gesellschaft. In: HETTLAGE/VOGT (Org.). *Identitäten in der modernen Welt*. 2000. p. 275 (275).
- ⁵⁹ WIESENDAHL (n.r. 43), p. 163 e seguintes.
- ⁶⁰ WIESENDAHL, Elmar. Volksparteien im Abstieg. Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte. *APuZ* 34/35 (1992), p. 3 e seguintes; WIESENDAHL, Elmar. *Volksparteien. Aufstieg – Krise – Zukunft*. 2011. p. 133 e seguintes, 210 e seguintes; MAIR, Peter/MÜLLER, Wolfgang C./ PLASSNER, Fritz. Veränderungen in den Wählermärkten. Herausforderungen für die Parteien und deren Antworten. In MAIR/ MÜLLER/ PLASSNER (Org.). *Parteien auf dem komplexen Wählermärkten*. 1999. p. 8; VON BEYME (n.r. 3), p. 13, 43 e seguintes; POGUNTKE, Thomas. *Parteiorganisation im Wandel*. 2000. p. 222

- e seguintes; STURM, Roland. Erleben wir das Ende der Volksparteien? *GWP*. 2008. p. 519; VON ALEMANN, Ulrich/ERBENTRAUT, Philipp WALTHER, Jens. *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. 4ª ed., revista e atualizada, 2010. p. 228 e seguinte; DECKER, Frank. Parteiendemokratie im Wandel. In: DECKER/Neu (Org.). *Handbuch der deutschen Parteien*. 2ª ed. 2013. p. 21.
- ⁶¹ KÖLLN, Ann-Kristin. *Party Decline and Response*. 2014. p. 59.
- ⁶² KROUWEL, André. *Party Transformation in European Democracies*. 2012. p. 287.
- ⁶³ KÖLLN (n.r. 62), p. 56.
- ⁶⁴ VON BEYME (n.r. 3), p. 208.
- ⁶⁵ VON ALEMANN/ERBENTRAUT/WALTHER (n.r. 61), p. 232 e seguintes.
- ⁶⁶ DECKER (n.r. 61), p. 24 e seguintes.
- ⁶⁷ HOLTSMANN, Everhard. *Der Parteienstaat in Deutschland. Erklärungen, Entwicklungen, Erscheinungsbilder*. 2012. p. 42 e seguintes.
- ⁶⁸ NT: Termo comumente utilizado na Ciência Política alemã para denominar os grandes partidos tradicionais do pós-guerra, CDU/CSU e SPD. Devido à especificidade do termo, optou-se por mantê-lo no original.
- ⁶⁹ OBERREUTER, Heinrich. Parteiensystem im Wandel – Haben die Volksparteien Zukunft? In: KRONENBERG/MAYER (Org.). *Volksparteien: Erfolgsmodell für die Zukunft?* 2009. p. 43,48 e seguintes.
- ⁷⁰ OBERREUTER, Heinrich. Substanzverluste des Parlamentarismus. *APuZ* 38/39 (2012). p. 25 (29).
- ⁷¹ RÖDDER (n.r. 12), p. 196.
- ⁷² PREYER (n.r. 24), p. 181.
- ⁷³ RAITHEL, Thomas/ RÖDDER, Andreas/WIRSCHING, Andreas. Einleitung. In: RAITHEL/ RÖDDER/ WIRSCHING (Org.). *Auf dem Weg in eine neue Moderne?* 2009. p. 7 (8).
- ⁷⁴ DOERING-MANTEUFFEL/RAPHAEL (n.r. 74), p. 8.
- ⁷⁵ STREECK, Wolfgang. *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. 2013.
- ⁷⁶ STREECK (n.r. 76), p. 27.
- ⁷⁷ STREECK (n.r. 76), p. 96, 124.
- ⁷⁸ WEHLING (n.r. 13), p. 31.
- ⁷⁹ ANGERMÜLLER, Johannes. Kontingenz und Mangel: Von der Gesellschaft der Moderne zum Sozialen der Moderne? In: BONACKER/RECKWITZ (Org.). *Kulturen der Moderne. Soziologische Perspektiven der Gegenwart*. 2007. p. 301 (306).
- ⁸⁰ JOCHEM, Sven. Entzauberung der Demokratie – Theorien der Postdemokratie im Vergleich. In: *FS Manfred G. Schmidt*. 2013. p. 445, 448 e seguintes; JÖRKE, Dirk. *Auf dem Weg zur Postdemokratie*. Leviathan, 2005. p. 482.
- ⁸¹ VON BEYME, Klaus. *Von der Postdemokratie zur Neodemokratie*. 2013. p. 13.
- ⁸² SCHÄFER, Armin. Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. *dms* (1) 2009. p. 159-160.

- ⁸³ BECK (n.r. 49), p. 122.
- ⁸⁴ BACH, Stefan. Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. In *APuZ 10/11* (2013), p. 15 (15).
- ⁸⁵ Constanze Elter, Steuern: Von oben für unten?, *APuZ 15* (2014), p. 37, 40 (e seguintes).
- ⁸⁶ SCHNEIDER, Ulrich/WOLTERING, Christian. Zwischen Wohlstand und Verarmung: Deutschland vor der Zerreißprobe. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 3 (2014), p. 103.
- ⁸⁷ VAN DYK, Silke. In guter Gesellschaft? Wandel in den Randzonen des Sozialen. *APuZ 13/14* (2013), p. 14 e15.
- ⁸⁸ WEHLER, Hans-Ulrich. Die Explosion der Ungleichheit. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4 (2013), p. 47.
- ⁸⁹ SCHIMANK (n.r. 2), p. 76 e seguintes.
- ⁹⁰ JOAS/KNÖBEL (n.r. 7), p. 652 e seguinte.
- ⁹¹ DEGELE/DRIES (n.r. 10), p. 93.
- ⁹² SCHÄFER (n.r. 83), p. 177.
- ⁹³ GEIßEL, Brigitte. Politische (Un-)Gleichheit. *APuZ 38/39* (2012), p. 32 (34).
- ⁹⁴ ROSA, Hartmut. Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. 2005, p. 135 e seguintes.
- ⁹⁵ ZAPP, Wolfgang. Modernisierung und Modernisierungstheorien. In: ZAPP (Org.). *Die Modernisierung moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990, 2001*. p. 23 (35).
- ⁹⁶ BECK/BONIS/LAU (n.r. 50), p. 15.
- ⁹⁷ WIESENDAHL, Elmar. Mitgliederparteien zwischen Unmoderität und wieder entdecktem Nutzen. In: JUN/NIEDERMAYER/WIESENDAHL (Org.). *Zukunft der Mitgliederparteien*. 2009, p. 35.
- ⁹⁸ KROUWEL (n.r. 63), p. 206.
- ⁹⁹ WEHLING (n.r. 13), p. 19.
- ¹⁰⁰ WIESENDAHL (n.r. 59), p. 188 e seguintes.
- ¹⁰¹ KÖLLN (n.r. 62), p. 2.
- ¹⁰² BLYTH, Mark/HOPKIN, Jonathan/PELIZZO, Riccardo. Liberalization and Cartel Politics in Europe: Why Do Centre-Left Parties Adopt Market Liberal Reforms? Trabalho apresentado na 17ª „Conference of Europeanists“, de 15 a 17 de abril de 2010, em Montreal.
- ¹⁰³ SMITH, Gordon. A System Perspective on Party System Change. *Journal of Theoretical Politics*. 1989, p. 349 (355).
- ¹⁰⁴ MAIR (n.r. 47), p. 89.
- ¹⁰⁵ WIESENDAHL, Elmar. Parteienforschung im Rahmen der Sozialwissenschaften. In: NIEDERMAYER (Org.). *Handbuch Parteienforschung*. 2013, p. 13, 42 e seguintes.
- ¹⁰⁶ BEST, Heinrich. Der Challenge-Response-Ansatz als forschungsleitende Perspektive für die Transformationsforschung. In: NEVE/REISER/SCHNAPP

(Org.). *Herausforderung – Aktion – Reaktion. Diskontinuierlicher sozialer Wandel aus theoretischer und empirischer Sicht*. 2007, p. 11.

¹⁰⁷ KROUWEL (n.r. 63), p. 54.

¹⁰⁸ SCHÄFER, Armin. Der Verlust politischer Gleichheit. Warum ungleiche Beteiligung der Demokratie schadet. In: *FS Manfred G. Schmidt*. 2013. p. 547,555 e seguintes.

¹⁰⁹ SPIER, Tim. *Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa*. 2010.

¹¹⁰ KROUWEL (n.r. 63), p. 1.

Sobre a relação entre sistema eleitoral e sistema partidário no discurso da ciência política comparada internacional

Dieter Nohlen

Tradução Anelise Freitas Pereira Gondar

A. Introdução

Na argumentação que desenvolvo a seguir, não me interessa apenas elucidar a questão de que trata o título deste artigo, mas também – e especialmente – da sua relação com a República Federal da Alemanha. Qual a contribuição do debate comparado, em nível internacional, para a discussão acerca do direito eleitoral na Alemanha? Nesse sentido, meu artigo se divide em duas partes.

Na primeira parte, serão apresentadas as grandes linhas de evolução da pesquisa na área eleitoral em nível internacional, que tratam da relação entre sistema eleitoral e sistema partidário – em perspectiva histórica e sistemática. A perspectiva histórica será elucidada a partir da retomada de autores centrais da Ciência Política dedicados à pesquisa sobre sistemas eleitorais desde meados do século XX. Em retrospecto histórico, começarei por mencionar Maurice Duverger e suas leis sociológicas, que sempre voltam à baila quando são feitas considerações gerais sobre os efeitos dos sistemas eleitorais.

A perspectiva sistêmica, por sua vez, será apresentada a partir da diferenciação entre duas abordagens metodológicas: a abordagem empírico-qualitativa e a abordagem empírico-quantitativa. Sob a primeira

perspectiva metodológica, alocaria, além de Duverger, Stein Rokkan e Giovanni Sartori. Eu mesmo me alinho à abordagem empírico-qualitativa, ainda que, por conta dos meus muitos trabalhos publicados em inglês e em espanhol acerca dessa temática, também me veja como parte integrante do debate acerca do direito eleitoral, tanto em nível internacional como na Alemanha. Douglas W. Rae e Arend Lijphart figuram igualmente como representantes da abordagem empírico-estatística, sendo que, em estudos mais recentes em nível internacional, esses autores são tão frequentemente mencionados quanto Duverger.

Na segunda parte do meu artigo, pretendo me dedicar a questões e resultados obtidos no contexto comparado internacional, que poderiam ser úteis ao debate acerca do direito eleitoral na Alemanha e de cuja utilidade estou plenamente convencido. Gostaria, no entanto, de recomendar prudência quanto à observação comparada, uma vez que os sistemas eleitorais reais são distintos uns dos outros e recebem nomes variados.

B. Abordagens e resultados no contexto da pesquisa comparada internacional sobre sistemas eleitorais

A distinção entre as duas metodologias de pesquisa, a empírico-qualitativa e a empírico-quantitativa, que apresentarei em seguida, evidencia os elementos característicos de cada uma. Enquanto a abordagem empírico-qualitativa considera o sistema eleitoral como uma grandeza única, a abordagem empírico-quantitativa, por sua vez, desmembra o sistema eleitoral em diferentes partes.

Consequentemente, a primeira abordagem busca compreender os efeitos exercidos por um sistema eleitoral como um todo, enquanto a segunda buscará evidenciar as consequências dos elementos que o compõem. Na primeira abordagem, são levados em conta, via de regra, fatores externos ao sistema eleitoral, quando da análise da estrutura de sistemas partidários. Tais conjuntos de fatores externos são cotejados uns frente aos outros quanto a seu impacto sobre os sistemas partidários. Na segunda abordagem, o desenho de pesquisa restringe-se ao sistema eleitoral ou aos diferentes elementos que o compõem.

Esses pressupostos de causalidade evidenciam um deslocamento no objetivo metodológico de cada um: a primeira abordagem se dedicará à clássica pergunta acerca dos impactos de um sistema eleitoral sobre o sistema partidário, bem como buscará compreender a relação entre essas duas variáveis (eventualmente como um fenômeno circular). Na segunda abordagem, são mensurados os efeitos dos elementos individuais, com vistas aos seus efeitos proporcionais sobre a relação

entre votos e mandatos, sem que seja necessariamente estabelecida uma relação com a estrutura dos partidos políticos.

Os representantes dessas abordagens fazem referência apenas ocasional um ao outro. A abordagem empírico-quantitativa reivindica para si a primazia na pesquisa sobre sistemas eleitorais, a começar por um de seus representantes, Douglas W. Rae¹. Outros representantes mais recentes fazem reivindicações ainda mais polêmicas. Eles afirmam que, apenas após o surgimento dessa nova abordagem, a pesquisa internacional sobre sistemas eleitorais teria passado, nas últimas décadas, de uma ciência em condição ainda em caráter rudimentar a um estágio mais maduro².

A pesquisa eleitoral empírico-qualitativa opõe-se ao exposto acima, afirmando haver um deslocamento do foco da pesquisa: em relação à mensuração dos efeitos, a complexa relação de interdependência entre sistemas eleitorais e seus efeitos sobre os partidos políticos perderia a centralidade e tornar-se-iam centrais os efeitos de proporcionalidade facilmente mensuráveis de sistemas partidários. O ganho em precisão é obtido, sacrificando-se a relevância³.

O debate crítico no interior de ambas as correntes metodológicas supera em muito o rigor do debate realizado entre elas. No campo das argumentações mais determinísticas da corrente metodológica empírico-qualitativa, à qual de forma geral Duverger e Sartori se filiam⁴ – ainda que o próprio Duverger não se entenda como parte dessa abordagem⁵ – a crítica de Sartori a Duverger é a de que suas “leis sociológicas” sobre os efeitos que sistemas eleitorais exercem sobre os sistemas partidários não seriam tão claras do ponto de vista lógico⁶.

O autor não teria feito uma distinção clara entre causalidade e correlação e um pouco mais de correlação ainda assim não justificaria a causalidade. Eu, que, por minha vez, entendo-me como pertencendo a um campo argumentativo não determinístico e histórico, teço a seguinte crítica a Sartori: suas “leis sociológicas” reformuladas, ainda que rigorosas do ponto de vista lógico, são, no entanto, triviais, uma vez que são logicamente convincentes.

Isso impede que se verifique empiricamente, em que aspectos elas (segundo Popper) poderiam falhar. Além disso, vejo a relação causal examinada mais como algo circular: ali, o sistema partidário é considerado como a origem para a escolha do sistema eleitoral, uma perspectiva defendida sobretudo por Stein Rokkan⁷.

Sublinho, para além disso, que o sistema partidário tem influência sobre os efeitos que um sistema eleitoral exerce sobre o sistema partidário. Na minha avaliação, de forma geral, os efeitos de um sistema

eleitoral dependem do seu contexto. Além disso, o sistema eleitoral é apenas um fator entre outros, algo que Duverger já havia ressaltado sem dar prosseguimento⁸. Como consequência disso, segue que não há possibilidade de estabelecer, sob forma legal, a relação entre sistema eleitoral e sistema partidário⁹.

No contexto da abordagem metodológica empírico-quantitativa, a crítica de Lijphart a Rae é que ele teria ficado aquém, praticamente em todas as dimensões, das possibilidades abertas pela metodologia desenvolvida pelos dois¹⁰.

Em seus resultados, Lijphart é bem mais preciso que Rae, mas também bem mais reducionista porque ele, diferentemente de Rae, não se dedica à reflexão sobre as limitações da sua questão de pesquisa. Rae havia admitido a existência de outros fatores mais relevantes à evolução das estruturas de um sistema partidário que os fatores examinados no âmbito do seu programa de pesquisa, dedicado apenas ao sistema eleitoral¹¹. Essa relativização quase não está mais presente em Lijphart.

Tendo levantado até o momento apenas as diferenças, cabe ressaltar que há alguns resultados semelhantes partilhados tanto pela abordagem empírico-qualitativa, com ênfase no contexto, como pela abordagem empírico-estatística. Rae já havia feito distinção entre efeito direto (*proximal effect*) e efeito distante (*distal effect*) de sistemas eleitorais. Ele compreendia, sob a ideia de efeito direto, o grau de proporcionalidade dos resultados eleitorais que os sistemas eleitorais exibem, quando da transformação de votos em mandatos. Sob a ideia de efeito distante, entenderia a influência sobre o número de partidos em um sistema partidário majoritário ou um sistema pluripartidário¹².

Lijphart incorporou essa distinção e confirmou assim os achados de Rae, que diziam que os supostos efeitos produzidos por sistemas eleitorais podem ser relativamente bem definidos a partir do grau de proporcionalidade dos resultados eleitorais. E que, ao contrário, os efeitos dos sistemas eleitorais sobre a evolução dos sistemas partidários são bem menos previsíveis do que geralmente se imaginava¹³.

Posso apenas concordar com esse achado, dadas as pesquisas que desenvolvi acerca de vários casos em diversos países¹⁴. São os fatores contextuais os que têm influência sobre o impacto que um sistema eleitoral exerce sobre o sistema partidário. Dentre esses, estão não apenas questões mais gerais (em Duverger, por exemplo, questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social de um país), mas justamente também aqueles fatores que podem ser identificados de forma precisa, como, por exemplo, o formato do sistema partidário, o grau de institucionalização dos partidos, a distribuição regional das preferências dos eleitores e a volatilidade no comportamento desses.

A abordagem empírico-histórica, a que me filio tem sido criticada veementemente por cientistas políticos, por conta dessa relativização do fator sistema eleitoral – por verem na atividade de assessoria política uma relativização da competência da Ciência Política¹⁵.

Entretanto, os efeitos de um sistema eleitoral podem ser determinados previamente de forma um tanto o quanto sólida, quando as variáveis contextuais de cada caso são bem conhecidas. É, portanto, válida a correta observação feita por um pesquisador lamentavelmente quase esquecido, *W. J. M. Mackenzie*, feita em sua obra “Free elections”, publicada no início dos anos 1960. Uma observação que pode ser traduzida da seguinte forma, quando aplicada ao sistema eleitoral: “Sistemas eleitorais detêm uma lógica própria para além da história, mas a sua implementação concreta é histórica. Seus efeitos dependem das circunstâncias que variam de país para país”¹⁶.

Para a discussão do direito eleitoral no contexto da Alemanha, com base no debate comparado em nível internacional, resulta que o sistema eleitoral proporcional misto com cláusula de barreira de 5% não produz necessariamente um tipo específico de sistema partidário. De fato, isso pode ser constatado na evolução do sistema partidário alemão, ainda sob um mesmo tipo de sistema eleitoral: o sistema alemão evoluiu de sistema pluripartidário para um sistema de dois partidos e meio, posteriormente voltando a um sistema de cinco partidos.

Um mesmo sistema eleitoral pode conviver, em diferentes momentos, lado a lado com diferentes sistemas partidários. Isso significa naturalmente também que, do ponto de vista jurídico, não faz sentido querer, através de um sistema eleitoral, fomentar a criação de um determinado formato de sistema partidário.

Tal pretensão pode funcionar apenas na teoria, quando fatores contextuais são considerados imutáveis. Esses, no entanto, são históricos na prática, ou seja, estão sujeitos a mudanças. Tampouco faz sentido adaptar sistemas eleitorais do ponto de vista legal a condições contextuais permanentemente em transformação.

Essa foi uma prerrogativa que, por exemplo, o Tribunal Federal Constitucional manteve para si dessa forma no caso da cláusula de barreira de 5% em sistemas eleitorais proporcionais, qual seja, a de verificar, conforme as condições político-partidárias, se – e em que grau – ela (a cláusula de barreira) permaneceria constitucional¹⁷.

Os efeitos imprevistos dos sistemas eleitorais podem ser observados em todo o lugar e, como tal, não são, de forma alguma, constantes ao longo do tempo.

Adaptações a situações diferentes vão acompanhando as transfor-

mações permanentemente em curso. Não há um sistema eleitoral perfeito - ainda que os matemáticos sonhem com tal possibilidade. Para além disso, o Tribunal Federal Constitucional não deveria arrogar para si o papel atribuído a assessores políticos ou aos legisladores. As reformas do sistema eleitoral deveriam estar a cargo de instituições democraticamente legitimadas.

C. A comparação em questões de direito eleitoral: recursos e desafios

Na segunda parte da minha contribuição, gostaria de tematizar o ganho analítico do cotejo comparado, em nível internacional, com questões de sistema eleitoral, ao mesmo tempo em que alerta para os perigos inerentes a uma atividade comparatística acrítica.

A comparação oferece grandes recursos analíticos, quando não se limita a comparar elementos similares, sob a falsa suposição de que seria apenas possível fazê-lo. Ao contrário, o ganho da atividade comparada reside no cotejo entre as diferenças e na incorporação às análises de casos diametralmente opostos. Nas Ciências Sociais, a comparação é utilizada como método para a investigação de causalidades. A abordagem comparada permite que sejam identificados aqueles fatores que, em uma pressuposta relação causal entre A e B, fazem com que, em determinado caso, A leve a B e, em outro caso, isso não aconteça.

Dessa forma evita-se uma generalização precipitada, sendo possível identificar as condições que ditam os desvios à norma. É o caso quando, por exemplo, não há a instauração de um sistema bipartidário em um sistema eleitoral por maioria relativa em distritos eleitorais uninominais. Ou mesmo quando, em um sistema por votos paralelos [*Grabensystem*] – justamente onde ocorre o pleito por eleição majoritária relativa – ocorre mais fragmentação política do que nos locais onde o pleito segue o sistema eleitoral proporcional.

A norma não é, de forma alguma, incondicionalmente natural. A comparação não cobre tão somente as condições de desvio da norma, mas também as condições da norma em si. Ela também enriquece, portanto, a análise voltada aos casos específicos.

Em questões relacionadas ao sistema eleitoral, há pouca comparação internacional feita na Alemanha, tanto na área da política como na área acadêmica da ciência política. Ainda menos comparação há – até onde eu saiba – em questões jurídicas e constitucionais, o que também tem a ver com a importância por vezes atribuída de forma distinta à atividade comparada nesses campos do conhecimento.

Até mesmo na Alemanha a comparação em direito eleitoral perdeu sua relevância, quando o Reino Unido, com seu sistema eleitoral majoritário relativo em distritos eleitorais uninominais, deixou de ser o grande exemplo para a classe política e para idealizadores na Ciência Política na Alemanha, como havia sido o caso nos anos de 1950 e 1960¹⁸.

Acresce-se a isso o fato de que, na Alemanha, a questão do sistema eleitoral passou de uma questão teórica e de poder para uma questão jurídica¹⁹. A revisão constitucional dos sistemas eleitorais com base na Lei Fundamental e as respectivas sentenças e recomendações proferidas pelo Tribunal Constitucional Federal reduzem a margem de manobra para o exercício de um raciocínio comparativo.

A autolimitação de fato não seria necessária, uma vez que há um raro consenso entre as democracias ocidentais quanto a princípios básicos em questões de direito eleitoral. O direito eleitoral democrático é prescrito em todas as constituições como de caráter universal, com valor igual para todos, direto e secreto. Da mesma forma, em todas as Constituições, encontramos o princípio amplo da igualdade.

A referência à Lei Fundamental é, dessa forma, uma referência à *ius constitutionale commune* internacional, de forma que nem no tratamento das normas constitucionais – no caso da adoção de um tipo de sistema eleitoral pelo Legislativo – nem na revisão constitucional de um sistema eleitoral, é necessário que se permaneça restrito ao nível nacional.

Não desejo comentar a suposição arrogante de que apenas o Tribunal Constitucional Federal alemão levaria a Constituição a sério e de que, conseqüentemente, não haveria ganho de conhecimento a partir da comparação empírica internacional.

No debate mais recente acerca do direito eleitoral, desde as sentenças proferidas pelo Tribunal Constitucional Federal, quase não há estudos que se debrucem sobre algo além do caso alemão. Mas examinemos as decisões do Tribunal Constitucional Federal em questões de direito eleitoral, a partir da enorme relevância que atingiram: teria o tribunal procedido a alguma comparação internacional quanto à questão do peso negativo do voto [*negatives Stimmgewicht*] e quanto à justificativa da decisão com base na exigência de igualdade de valor do voto quanto ao resultado [*Erfolgswertgleichheit*]²⁰?

O Tribunal solicitou um parecer com experiências em perspectiva comparada, mas não levou em consideração os pontos de vista defendidos em casos ali descritos. Apenas na Alemanha é contabilizada, no caso da eleição proporcional com contagem nacional de votos, a igualdade no direito eleitoral [*Wahlrechtsgleichheit*] no sentido da igualdade de valor do voto quanto ao resultado [*Erfolgswertgleichheit*].

O Tribunal Constitucional austríaco rejeita explicitamente, no caso do pleito proporcional que, na Áustria, está ancorado na Constituição (o que não é o caso na Alemanha), a exigência da igualdade de valor quanto ao resultado do voto [*Erfolgswertgleichheit*], por várias razões, entre as quais pela razão pragmática de que a igualdade de valor do voto quanto ao resultado [*Erfolgswertgleichheit*] depende de vários outros fatores, ou seja, não pode ser nem garantida, nem postulada juridicamente²¹.

Se essa argumentação persuasiva necessitasse de evidências que a corroborassem, o resultado da última eleição para o Parlamento alemão [*Bundestag*] seria suficiente para fornecê-las. Na reforma de maio de 2013, o sistema eleitoral foi praticamente determinado pelo Tribunal, sistema esse que sancionava juridicamente a igualdade de valor do voto quanto ao resultado [*Erfolgswertgleichheit*]. Com isso, nas eleições de 2013, mais de 15% dos votos não obtiveram o mesmo valor de resultado [*Erfolgswert*], tendo sido registrada a maior igualdade de valor do voto quanto ao resultado [*Erfolgswertgleichheit*] desde 1953.

Considerando o debate internacional, pode-se concluir que a proporcionalidade dos resultados eleitorais pode ser relativamente bem controlada, como mencionado acima, porém não ao mesmo tempo a igualdade de valor dos votos quanto ao resultado [*Erfolgswertgleichheit*]. Por isso, também é correto diferenciar ambos os objetivos da eleição proporcional.

Tomemos como segundo exemplo as decisões do Tribunal Constitucional Federal em relação ao direito eleitoral europeu, através das quais, inicialmente, as cláusulas de barreira de 5% e, posteriormente, de 3% foram declaradas inconstitucionais. Nesse caso, o Tribunal procedeu a uma comparação internacional. Mas de que forma foi feita a comparação? A sentença até apresentou, como justificativa, os resultados obtidos mediante o estudo comparado: observou-se que outros países também não possuíam cláusulas de barreira para as eleições europeias.

Essa justificativa tornou evidente, no entanto, que a comparação havia sido realizada, na verdade, de forma superficial. Um sistema eleitoral deve ser compreendido, sobretudo, como sistema. É importante levar em consideração as relações sistêmicas entre os elementos individualmente, e a função de cada um nos diferentes sistemas. Uma cláusula de barreira estabelecida juridicamente é parte integrante do sistema. Sua função é conhecida: a tentativa de coibir a fragmentação partidária no nível do parlamento.

Além das cláusulas de barreira definidas por lei há, contudo, obstáculos naturais que podem dificultar – ou mesmo impedir – a entrada de partidos menores no parlamento. O tamanho dos distritos eleitorais é um desses obstáculos. Quanto menor o distrito eleitoral, tanto maior

será a barreira a ser transposta. O tamanho do distrito eleitoral pode exercer a mesma função que uma cláusula de barreira ancorada em algum código legal ou, dito de outra forma, os obstáculos naturais têm equivalência sistêmica em relação às cláusulas de barreira estabelecidas em leis, razão pela qual podemos denominá-los cláusulas de barreira naturais.

Se as cláusulas de barreira naturais podem substituir aquelas instituídas por força de lei, o contrário também é verdadeiro. No caso das eleições europeias, todos os países apresentam cláusulas de barreira naturais, sendo que a grande maioria até apresenta, inevitavelmente, barreiras que superam os 5%, uma vez que estão limitadas pelos poucos mandatos a que têm direito.

Apenas no caso de dois países a cláusula natural de barreira está em cerca de 3%. A Alemanha é o único país que não apresenta cláusula natural de barreira, mesmo com um alto número de mandatos - quase 100 deputados - uma vez que a contagem de votos não é feita a partir da distribuição por distritos eleitorais, o que permite que haja uma distribuição de mandatos por partido próxima à proporção absoluta. As cláusulas de barreira legais estabelecidas até agora, de 5% e de 3%, poderiam valer como um equivalente sistêmico à não distribuição (de votos) por distrito eleitoral.

A Alemanha é, dessa forma, o único país a adotar o pleito proporcional puro, que é o que mais se aproxima ao evidente ideal do Tribunal Constitucional Federal de garantir a igualdade de valor dos votos quanto ao seu resultado [*Erfolgswertgleichheit*]²².

Em breves palavras: na Alemanha, a comparação internacional em questões relativas ao direito eleitoral está pouco avançada em todas as instâncias. Além disso, a pesquisa na Alemanha parece se bastar, quando o tema é sistema eleitoral. Naturalmente que o exercício comparado não precisa ter como consequência a simples importação de soluções vindas de fora. No entanto, as experiências internacionais levam – talvez sim – a mais reflexões e a mais capacidade de escolha entre alternativas baseadas em evidências.

A insuficiência da atividade comparada em nível internacional é acompanhada *pari passu* à falta de prática na comparação em nível internacional. É que a atividade comparada exige prática, algo que sempre foi reiterado por Giovanni Sartori e Klaus von Beyme. A prática tem a ver, entre outras questões (em paralelo à compreensão do mecanismo de comparação), com a aplicação de conceitos e categorias.

Há enorme controvérsia quanto à nomenclatura atribuída a sistemas eleitorais e acerca de como defini-los do ponto de vista material.

Nesse ponto, basta observarmos o debate no âmbito da pesquisa na Alemanha: em livros sérios (manuais e textos dedicados à formação política) ainda encontramos a afirmação de que as eleições para o Parlamento alemão [*Bundestag*] não seriam proporcionais, mas sim seguiriam um sistema eleitoral misto.

Da mesma forma, a classificação dos sistemas eleitorais também apresenta controvérsias. É possível afirmar que a eleição na Alemanha é de fato de caráter proporcional? Do ponto de vista histórico, o problema da classificação tornou-se ainda mais difícil, sem que os interlocutores tivessem se dado conta disso. Antes que se possa mensurar algo ou explicar algum fenômeno do ponto de vista causal, é necessário, porém, estabelecer definições e classificações - precisamente o que o debate comparado internacional tende a estimular.

Quando Duverger estabeleceu suas três 'leis sociológicas', havia três sistemas eleitorais: a eleição por maioria relativa, a eleição por maioria absoluta e a eleição proporcional - as quais o autor, como é de conhecimento geral, associou a três tipos distintos de sistemas partidários. Posteriormente, essa tríade de sistemas eleitorais foi substituída por outra: sistema majoritário, sistema proporcional e sistemas mistos. Na prática, foram surgindo, desde então, sistemas eleitorais novos e, em parte, bastante complexos, para os quais, por vezes, falta uma descrição correta.

Esses novos sistemas eleitorais incharam consideravelmente a categoria dos chamados sistemas eleitorais mistos, o que seria facilmente aceitável, não fossem os seus efeitos sobre o sistema partidário tão amplamente distintos quanto a diferença existente entre sistema majoritário e sistema proporcional. Ainda que sua classificação não seja algo tão simples, se a Ciência Política quiser fazer jus à sua pretensão de formular afirmações generalizantes - de médio alcance ao menos - é necessário avançar nesse sentido.

A propósito, defendo manter as categorias básicas 'sistema majoritário' e 'sistema proporcional' sem estabelecer os chamados sistemas eleitorais mistos como terceira categoria, mas sim diferenciando-os internamente como sistemas eleitorais combinados e então, levando em consideração a dicotomia entre os princípios de representação do sistema majoritário e do sistema proporcional, associá-los ou ao primeiro ou ao segundo²³.

O ponto de partida de tais sistemas eleitorais combinados é o sistema proporcional misto da Alemanha, considerado, em nível internacional, como sistema eleitoral modelo que reúne "*the best of both worlds*"²⁴. Ele combina, em nível técnico, o voto em candidatos ao voto em listas e o voto uninominal ao voto plurinominal. Combina também a decisão conforme a maioria relativa com a decisão proporcional, ainda que seja

um sistema proporcional, assim denominado por se constituir a partir da combinação entre o voto proporcional e o voto distrital, ou seja, um sistema por representação distrital mista.

Apenas poucos países adotaram uma estrutura semelhante a essa, haja vista que a maioria diversificou a combinação dos seus elementos. Assim, como consequência do seu impacto sobre o sistema partidário, diferentes sistemas eleitorais passaram a existir: ao lado do sistema por representação distrital mista, surgem também o sistema de votos paralelos [*Grabensystem*] e o sistema proporcional compensatório [*kompensatorische Verhältniswahl*].

Justamente para adoção, com a mesma estrutura, do pleito por representação distrital mista [*personalisierte Verhältniswahl*] na Nova Zelândia, no início dos anos 1990, os proponentes da reforma cunharam o conceito de *mixed member proportional system* (MMP)²⁵, que, nesse meio tempo, tornou-se conhecido, encontrando também espaço na literatura alemã sobre o assunto.

A problemática conceitual, no entanto, é que o *mixed member proportional system* é compreendido como um sistema misto, não como pleito proporcional personalizado com aspiração à igualdade de valor do voto quanto ao seu resultado [*Erfolgswertgleichheit*]. O desconhecimento entre as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional Federal alemão e o debate internacional sobre sistemas eleitorais é, portanto, recíproco.

Frequentemente, o sistema alemão é apresentado, no âmbito internacional, como um sistema de votos paralelos [*Grabensystem*]²⁶. O problema, em termos de classificação, reside no seguinte: sob a categoria *mixed member proportional systems*, estão o sistema proporcional misto [*personalisierte Verhältniswahl*], o sistema por votos paralelos [*Grabensystem*] e o sistema eleitoral compensatório, por meio do qual tenta-se gerar um equilíbrio na atribuição de mandatos em nível nacional, através da proporcionalidade nacional.

Com isso, as afirmativas generalizantes acerca dos efeitos dessa categoria tão heterogênea perdem efeito, uma vez que ela reúne muitos sistemas eleitorais diferentes. Os pesquisadores que, na Alemanha, desconhecem essa necessária diferenciação não conseguirão ter ganho de conhecimento, caso a comparação com casos de outros países seja incorporada ao debate.

O debate realizado pela política comparada internacional é ambicioso. Para tirar proveito dele em nível nacional, no âmbito de casos individuais, é necessário observar, além da lógica da atividade comparada, as condições históricas específicas a que chamo de 'contexto'. Como já

afirmei anteriormente, presumo que o contexto seja mais importante para entender os impactos sobre o sistema partidário do que as próprias características dos sistemas eleitorais²⁷. Nesse ponto, concordo inteiramente com Richard Rose, que também sublinha “the greater strength of national context as against properties of electoral systems”²⁸. Com isso, vejo a limitação na realização de afirmações abstratas sobre os efeitos de sistemas eleitorais de forma ainda mais contundente que Giovanni Sartori, meu companheiro de posicionamento.

No entanto, reitero a possibilidade de poder fazer afirmações sobre potenciais efeitos de diversos sistemas eleitorais, considerando o conhecimento de condições contextuais concretas. É que a questão dos sistemas eleitorais não é uma questão da sua autoeficácia abstrata, mas sim dos seus efeitos relacionados a outros fatores de forma sistêmica, sob consideração também da inversão da suposta direção do efeito.

Notas

- ¹ RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, 1967.
- ² SHUGART, Matthew S., Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead, in: GALLAGHER/ MITCHELL (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, 2008. p. 25 e 27.
- ³ SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, 1994.
- ⁴ DUVERGER, Maurice, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, 1950; DUVERGER, Maurice, *Die politischen Parteien*, 1959.
- ⁵ DUVERGER, Maurice, Duverger's Law: Forty Years Later, in: GROFMAN/ LIPJHART (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, 1986. p.69 em diante.
- ⁶ SARTORI, Giovanni, The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?, in: GROFMAN/ LIJPHART (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, 1986. p. 43 (44 em diante); Duverger, *Parteien* (n.r. 4), p. 219: Na edição em língua alemã da sua obra clássica sobre partidos políticos, as três formulações que se tornaram conhecidas na área da pesquisa em sistemas eleitorais como as “leis de Duverger” são: Primeira: “O sistema eleitoral proporcional leva a um sistema pluripartidário com partidos mais rígidos, independentes e estáveis (exceto em caso de movimentos surgidos repentinamente). Segunda: “O sistema eleitoral majoritário com dois turnos leva a um sistema pluripartidário com partidos elásticos, dependentes e comparativamente estáveis (em todos os casos)”. Terceira: “O sistema eleitoral majoritário simples leva a um sistema bipartidário com partidos grandes e independentes em alternância entre si. Mas essas constatações muito gerais se aplicam apenas a tendências primárias[...]”.
- ⁷ STEIN, Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, 1970. ROKKAN, Stein, *Staat, Nation und Demokratie in Europa*. A teoria de Stein Rokkan é reconstruída a partir da coletânea de suas obras e prefaciada por Peter Flora (2000).

- ⁸ DUVERGER, *Parteien* (n.r. 4), p. 217: Os sistemas partidários seriam “o resultado de inúmeros fatores complexos, alguns dos quais seriam característicos de determinados países e outros, de caráter geral”.
- ⁹ Ver também BOGDANOR, Vernon, Conclusion: Electoral Systems and Party Systems, in: BOGDANOR/BUTLER (eds.), *Democracy and Elections, Electoral Systems and their Political Consequences*, 1983.
- ¹⁰ LIJPHART, Arend, *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1990*, *The American Political Science Review* 84 (2/1990), p. 481 (481).
- ¹¹ RAE (n.r. 1), p. 96.
- ¹² RAE (n.r. 1), p. 133 e seguintes.
- ¹³ LIJPHART, Arend, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, 1994, p. 70.
- ¹⁴ Entre outros, NOHLEN, Dieter, *Wahlssysteme der Welt*, 1978; NOHLEN (ed.), *Elections in the Americas*, 2005; NOHLEN/ GROTZ/ HARTMANN (eds.), *Elections in Asia and the Pacific*, 2001; NOHLEN, Dieter/KASAPOVIĆ, Mirjana , *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, 1996; NOHLEN/ KRENNERICH/ THIBAUT (ed.), *Elections in Africa*, 1999; NOHLEN/STÖVER (ed.), *Elections in Europe*, 2010; NOHLEN/ ZOVATTO/ OROZCO/ THOMPSON (ed.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2006.
- ¹⁵ Ver SARTORI (n.r. 3), p. 24.
- ¹⁶ MACKENZIE, W. J. M., *Elecciones Libres*, 1962. p. 17.
- ¹⁷ Na sentença do Tribunal Federal Constitucional de 9 de novembro de 2011, 2 BvC 4/10 (Rz. 90) lê-se: “O legislador é obrigado a verificar e, conforme for, alterar uma norma do direito eleitoral relativa à igualdade eleitoral e igualdade de oportunidades quando a justificativa constitucional dessa norma é posta em xeque a partir de novos desenvolvimentos, como, por exemplo, através de uma alteração das bases factuais ou normativas pressupostas pelo legislador ou caso o prognóstico realizado a partir da edição da norma no tocante aos seus efeitos tenha demonstrado ser incorreta”, ver BVerfGE 73, 40 (94); 82, 322,338 e seguinte; 107, 286, 294 e seguinte; 120, 82 (108). Para as cláusulas de barreira no direito eleitoral proporcional, isso significará que a concordância entre uma cláusula de barreira com o princípio da igualdade eleitoral e da igualdade de oportunidades dos partidos políticos não poderá ser julgada permanentemente de forma abstrata. Uma disposição do direito eleitoral pode ser justificada com vistas a uma entidade representativa em determinado momento, com vistas a outra entidade representativa e em outros momentos esse pode não ser o caso (ver BVerfGE 1, 208 [259]; 82, 322 [338]; 120, 82 [108]). Uma cláusula de barreira, vista como aceitável em determinada ocasião, não deve ser considerada para sempre constitucionalmente inquestionável. Ao contrário, pode-se ter uma decisão constitucional diferente, caso as relações sejam substancialmente diferentes. Nesse sentido, se o legislador eleitoral encontrar condições diferentes, será necessário levá-las em consideração. Definidoras para a questão da manutenção da cláusula de barreira serão tão somente as condições em vigor na ocasião (ver BVerfGE 120, 82 [108]).
- ¹⁸ Para tanto, ver, por exemplo, STERNBERGER, Dolf, *Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung*, 1964.
- ¹⁹ Em relação a esta temática, ver mais detalhadamente: NOHLEN, Dieter, *Die Politik des Sonderwegs, Wahlssysteme als Rechtsfrage*, in: *JöR*, vol. 62, 2014, p. 11.

- ²⁰ Sobre a necessidade da igualdade de valor quanto ao resultado dos votos, ver NOHLEN, Dieter, Erfolgswertgleichheit als fixe Idee, oder: Zurück zu Weimar, ZParl, 2009. p. 179.
- ²¹ O Tribunal Constitucional austríaco concluiu que: “que todo voto deva deter a mesma força, o mesmo valor de resultado ou valor de utilização, é algo que extrapola o princípio da igualdade do direito eleitoral estando fora dos horizontes da possibilidade” (cf. POTER, Klaus, *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht*, 2011). Dentre os fatores intervenientes estão os diferentes tamanhos dos distritos eleitorais e, com isso, as diferentes cláusulas de barreira naturais, as diferentes quantidades de votos disponíveis aos eleitores conforme o tamanho do distrito eleitoral, os diferentes graus de participação nos pleitos, sobretudo quando esses variam conforme o distrito ou a região eleitoral, etc. Esses fatores prejudicarão necessariamente a igualdade conforme o resultado dos votos. É importante salientar que, em alguns países, por bons motivos, mesmo o princípio da igualdade numérica dos votos [*Zählwertgleichheit*] não é considerado.
- ²² É importante salientar como se tornou rapidamente inválido o argumento de que o parlamento europeu não possuiria, tal qual um parlamento nacional, a função de eleger um executivo. Como consequência disso, inexistiria uma justificativa para a limitação do princípio da igualdade ou da proporcionalidade, através das cláusulas de barreira estabelecidas por lei. Já antes das eleições europeias de 2014, a UE já caminhava no sentido de depositar a responsabilidade parlamentar nas mãos da Comissão Europeia. As eleições tornaram essa ruptura possível, mesmo a campanha eleitoral culminando em uma disputa entre candidatos e com o respectivo autoempoderamento do parlamento europeu sob forma de eleição do candidato a novo presidente da Comissão, candidato cuja bancada havia sido a vencedora nas eleições.
- ²³ Essa contraposição basilar foi desenvolvida em NOHLEN, Dieter, Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, in: STERNBERGER/VOGEL (ed.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, 1969. p.1; desenvolvida também em NOHLEN, Dieter, Two Principles of Representation, in: LIJPHART/GROFMAN (ed.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, 1984. p. 83; defendido pela última vez, de forma detalhada, em NOHLEN, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 7ª ed., 2014. p. 141 e seguintes.
- ²⁴ Ver SHUGART/WATTEMBERG (ed.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 2001.
- ²⁵ Ver LOSCHE, Peter, Do Electoral Systems Matter? Überlegungen am Beispiel Neuseelands, ZParl, 2004. p. 340.
- ²⁶ Também em RAE (n.r. 1), p. 45; encontramos classificações distintas em um mesmo volume como em ROSE (eds.), *International Encyclopedia of Elections*, 2000.
- ²⁷ Acerca disso e de forma detalhada: NOHLEN, Wahlrecht (n.r. 23), p. 500 e seguintes.
- ²⁸ ROSE, Richard, Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle? in LIJPHART/GROFMAN (ed.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, 1984.

A light gray background with a grid of curved lines that create a perspective effect, resembling a dome or a grid on a sphere. The lines are thin and light gray, set against a slightly darker gray background.

Condicionantes jurídicos relativos aos partidos políticos

O “partido” como forma jurídica. A organização partidária entre o direito constitucional, a teoria da organização e a teoria da democracia

Julian Krüper

Tradução Peter Naumann

A. “Forma jurídica” como conceito agrupador do estudo científico dos partidos

Partidos, conforme afirmam todas as publicações, são associações de direito civil, opcionalmente registradas ou não no Registro das Associações¹. São, portanto, pessoas jurídicas. Assim, poderíamos pensar que tudo foi dito sobre a forma jurídica dos partidos - de qualquer modo nos casos, nos quais se remete à derrogação do BGB [Código Civil] pela Lei dos partidos e ao Art. 21 da Lei Fundamental.

Se, apesar disso, o tema dessa contribuição é a forma jurídica denominada “partido”, isso se deve ao fato de que aqui se pretende usar um conceito de forma jurídica apenas em parte congruente com o que foi dito antes, sobretudo um conceito, que se caracteriza por um enquadramento teórico mais pronunciado. Tal procedimento carece de explicação, especialmente se constatarmos, como o faz Werner Flume, de modo lacônico, em sua obra fundamental sobre o Direito Civil: “Grande parte da comunidade jurídica não sabe como lidar corretamente com a teoria da personalidade jurídica.”².

Contemplar partidos na perspectiva da forma jurídica pode ter significados diversos. Em primeiro lugar, pode ser sinônimo de ver os partidos como *uma* possibilidade, em termos de direito organizacional, de defesa de

interesses políticos³. Tal perspectiva esclarece o que une os partidos a outras formas da defesa de interesses políticos. Trata-se, portanto, da descrição de um *conjunto existente de regras referentes à forma jurídica*.

No entanto, a argumentação, em termos de forma e de personalidade jurídica, não se esgota na descrição, mas possui também uma dimensão teórica e outra normativa, na medida em que remete ao ideal de um corpo de regulamentações. Percebe-se aqui a ressonância de um conceito com sobrecarga idealista, o da codificação⁴, enquanto sistema *ordenado e fechado* de regras, que interrelaciona privilégios e deveres, órgãos e procedimentos, tarefas e objetivos, direitos e direitos contrários de forma jurídica e seu ambiente. Aqui, definições de finalidades irrecusavelmente objetivas e subjetivas da forma jurídica entram no foco⁵. Nessa perspectiva, a argumentação na categoria da forma jurídica pode apontar deficiências das regulamentações vigentes da forma jurídica e ajudar a descrever as tarefas da instituição legislativa de normas e ajuizar seu cumprimento.

No entanto, o recurso ao conceito da forma jurídica enseja também, ao mesmo tempo, um olhar mais específico sobre várias dimensões da argumentação desenvolvida pela Ciência dos Partidos [*Parteiwissenschaft*]. Nesse processo, forma jurídica deixa de ser um conceito relativo à dogmática do direito das corporações e passa a ser um conceito mais teórico, de qualquer modo metadogmático, pois acarreta, irrecusavelmente, a pergunta relativa à *função da forma jurídica*, o que nos partidos diz respeito a questões *interdisciplinares* de direito público, nomeadamente a questões de dogmática e teoria constitucionais⁶.

O enfoque *interdisciplinar* busca conectar-se por meio do conceito de forma jurídica com as teorias da corporação, sobretudo do direito civil⁷ e do seu discurso em termos de teoria do direito societário⁸. Por fim, o enfoque *interdisciplinar* faz com que as condições efetivas de atuação de organizações, enquanto agentes juridicamente formados, entrem no horizonte da pesquisa⁹. A análise científica dos partidos, própria da Ciência Política, e a pesquisa sociológica sobre as organizações descrevem aqui o horizonte do conhecimento.

Por isso, a análise dos partidos, sob o aspecto da forma jurídica, direciona a atenção para a interface de discursos diferentes. Aqui, a perspectiva da forma jurídica não pretende descobrir – ou mesmo solucionar – uma pletora de questões jusdogmáticas até o momento desconhecidas, não tendo, portanto, nenhuma função de desmascaramento dogmático.

Muito pelo contrário, trata-se de ordenar motivos orientadores [*Leitmotive*] do discurso da análise (jurídico) científica dos partidos, mediante uma confirmação do conceito de forma jurídica e, com isso,

revelar os contornos mais nítidos desses motivos orientadores. Somente em um segundo passo de argumentação será possível elaborar eventuais exigências de uma reforma do direito dos partidos, referida à sua forma jurídica. Mas com isso já descrevo uma tarefa além das limitações da presente contribuição.

Em termos de concepção, o conceito de forma jurídica deve ser compreendido aqui como um *conceito agrupador* [*Verbundbegriff*]. De acordo com Hans-Heinrich Trute conceitos agrupadores caracterizam-se pelo fato de “acoplarem diferentes discursos de disciplinas especializadas e seus resultados, de modo referido a um problema”¹⁰. São, portanto, uma resposta à descoberta de que o controle jurídico e a descrição científica de processos de controle jurídico não podem abrir mão das descobertas de disciplinas vizinhas, caso queiram ser adequados à realidade.

O núcleo jurídico do conceito agrupador ‘forma jurídica’ é formado pelo *conceito jurídico da forma jurídica*, enquanto conceito de tipos de pessoas jurídicas. Funciona como ponto de referência e assegura que a utilização do conceito, de forma jurídica, como conceito agrupador, não conduz à superação dos limites metódicos e dogmáticos do direito positivo, como a crítica do *topos* do conceito agrupador, orientada pela *metódica jurídica*, teme com boas razões¹¹.

B. A busca coletiva de fins políticos na organização do Estado [*polity*]

A busca *conjunta* de fins e objetivos é um instrumento poderoso para sua realização¹². Por isso, os direitos fundamentais também tutelam, não por casualidade, a dimensão do exercício conjunto da liberdade. Por conseguinte, a expressão da opinião não necessariamente deve ser a expressão da opinião de indivíduos, mas pode ocorrer também no grupo¹³.

Uma afirmação correspondente pode ser feita sobre o exercício da fé e da pesquisa conjunta, sobre a imprensa bem como sobre a arte: *O Crepúsculo dos deuses* de Wagner, tocado na flauta doce por uma menina prendada da boa sociedade, pode ser um evento artístico *sui generis*, mas no caso dessa ópera uma interpretação definida pela fidelidade à obra poderá ser melhor atingida pelo conjunto de músicos previsto pelo compositor. Fica claro que algumas liberdades fundamentais não apenas podem ser realizadas com maior eficácia na coletividade, mas experimentam sua função propriamente dita apenas na inserção em um quadro coletivo. Nesse tocante, a liberdade religiosa é um exemplo do qual nos lembramos imediatamente¹⁴. Por podemos afirmar, em formulação nos termos do direito das corporações e

com referência às pessoas jurídicas, que essas desempenham funções sociais¹⁵: “[...] [por isso], a pergunta pela essência das associações não [é] mais uma pergunta preliminar para a Ciência Jurídica, mas uma pergunta central”¹⁶.

À semelhança da busca de fins religiosos ou referentes à visão do mundo, a busca de fins políticos também apresenta um viés coletivo. Se a política é sinônimo de imposição de determinadas decisões atinentes a uma matéria dada e universalmente vinculantes, por meio de agentes em um quadro institucional - democrático -¹⁷, a simples pretensão de vinculatividade universal, por um lado, e a referência normativa à democracia, por outro lado, resultam em um momento de coletividade. De resto e naturalmente, fins políticos sempre podem ser buscados *com maior facilidade e maior eficácia*.

Justamente representações mentais políticas mais abstratas e mais abrangentes em termos programáticos, características dos clássicos “partidos programáticos”¹⁸, em regra só podem ser articuladas e implementadas com sentido por coletividades, pois só a divisão do trabalho possibilita a especialização e um uso racional dos recursos disponíveis¹⁹. Por isso, as organizações enquanto agentes corporativos – quer dizer, também os partidos políticos – só são explicáveis e compreensíveis pela via do elemento da centralização dos recursos²⁰.

Em tais processos, toda e qualquer forma de formação coletiva demanda, por razões funcionais, uma estrutura interna e externa, além da formulação de trâmites organizacionais e procedimentos decisórios²¹, por meio dos quais os membros são apreendidos em uma unidade organizacional²². O aumento da complexidade organizacional, a assunção de responsabilidade econômica, social e política da organização fazem com que a resiliência da estrutura organizacional, a confiabilidade dos trâmites procedimentais e as competências claramente definidas se tornem cada vez mais importantes, à medida que se formem estruturas organizacionais formais²³.

Quando as tarefas, os objetivos e campos de atuação da organização crescem em complexidade ou também em capacidade econômica, é chegada a hora do direito, que, enquanto ordenamento universalmente vinculante, pode dar à organização social uma forma jurídica²⁴, ajudando-a, dessarte, a dotar sua estrutura de segurança²⁵. Por conseguinte, as organizações acomodam-se em formas jurídicas²⁶, que, por sua vez, devem atender primacialmente às demandas da organização juridicamente constituída. Ressalte-se que, em uma democracia parlamentar, elas naturalmente também obedecem a objetivos politicamente prefixados, e, no Estado de Direito instituído pela Lei Fundamental, também às leis imanentes próprias desse Estado de Direito.

Assim, a criação de formas jurídicas é a tarefa do legislador, diretamente vocacionado pela Lei Fundamental no tocante aos partidos. “A matéria será regulamentada por leis federais”, constata o Art. 21, alínea 3, da Lei Fundamental. Mas o que exatamente é essa matéria, cuja regulamentação é mencionada no Art. 21, alínea 3, da Lei Fundamental, e o que ela não é?

Esse esclarecimento à norma constitucional não se revela nem mediante aplicação de métodos inquisitoriais da interpretação da constituição. Remanesce envolta em silêncio constitucional. Mas “a matéria”, ao que tudo indica, parece estar demasiado distante da lei constitucional formal, para que ainda pudesse, quisesse ou devesse ser apreendida razoavelmente por ela. Assim, ela é aqui o que é constitucionalmente mais distante.

Ao lado da função remissiva em termos de direito de competências, própria do Art. 21, alínea 3, da Lei Fundamental, temos, portanto, uma *função de mediação* entre a matéria, quer dizer, o que está “próximo”, em termos constitucionais, e o que está distante em termos infraconstitucionais, por meio da qual hipóteses básicas, constitucionais e essencialmente também de teoria constitucional, sobre o sistema político da democracia parlamentar (concorrencial)²⁷ se transformam em elementos, que, de certo modo, ‘forram’ [*Unterfutter*] a legislação ordinária sobre os partidos.

Num primeiro momento, isso não expressa mais do que o primado genérico da constituição. No entanto, em virtude do contexto específico das alíneas 1 e 2, do Art. 21 da Lei Fundamental, a *função mediadora* da norma tem um alcance além do que o primado tradicional da Constituição costumeiramente poderia causar: se esse primado, em geral, decorre da colisão com uma força determinante *em tese* tendencialmente mais fraca para o direito ordinário, o Art. 21, alíneas 1 e 2, da Lei Fundamental postula uma observância pronunciada. Seu efeito programador é mais forte, pois seu âmbito de aplicação é determinado com precisão e seu conteúdo é comparativamente concreto. As referidas disposições são adicionalmente valorizadas por uma jurisprudência detalhada do Tribunal Constitucional Federal, segundo a qual o direito constitucional dos partidos mal consegue caminhar, tamanha é sua força normativa²⁸.

Devido à sua qualidade de direito de organização do Estado, “a matéria” no sentido do Art. 21, alínea 3, da Lei Fundamental remete à *constituição* e à *constitucionalização* dos partidos políticos, enquanto agentes do arcabouço das instituições políticas. Assim, o direito formal de organização do Estado e o direito material de organização do Estado determinam as estruturas da organização do Estado [*polity*], nas quais se dá o embate das posições políticas em uma democracia concorrencial.

As regulamentações sobre os partidos, que são, com imediatidade constitucional, parte integral determinante do sistema político, têm uma importância central para o sucesso desse sistema, pois uma política sem partidos políticos é impossível nas condições atuais²⁹. O direito dos partidos torna-se uma “condição de êxito da democracia representativa”³⁰.

Nesse contexto, merece toda a nossa atenção o fato de que a própria Lei Fundamental não formaliza em pormenores os partidos enquanto agentes sobremaneira influentes – por *assim dizer, oligopolistas* do sistema político. E o fato de que isso sempre acaba por suscitar problemas jurídicos foi mostrado, mais uma vez, na discussão sobre a votação dos membros do Partido Social-Democrata da Alemanha sobre o Acordo de Coalizão de 2013³¹.

Assim, uma formalização diretamente constitucional dos partidos políticos não ocorre, sendo o detalhamento da sua forma jurídica deixado por conta da discricionariedade do legislador ordinário. Nesse sentido, também é quase impossível dizer se o Art. 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental (“Os partidos políticos colaboram na formação da vontade política do povo”) deve ser uma *descrição* constitucional *dos fatos* ou um *enunciado normativo*. De qualquer modo, a Lei Fundamental pouco faz para tornar os partidos capazes de colaborar. A forma jurídica e organizacional *concreta* do partido: eis um elemento, que a própria Constituição desconhece.

C. Forma jurídica: conceito e funções

I. Conceitos de forma jurídica

1. O fundo de direito das corporações, presente no conceito de forma jurídica

Tudo indica que o conceito da forma jurídica pode designar coisas distintas. Pode, por exemplo, ser compreendido como sinônimo do conceito do *instituto jurídico*, enquanto condensação regulamentadora específica de um determinado âmbito material. Nesse caso, o matrimônio no direito civil é - ainda - a forma jurídica da parceria legal de um homem e uma mulher. Nessa prática de uso, o conceito de forma jurídica possui uma força diferenciadora apenas reduzida. Precisamos, por conseguinte – e com vistas ao nexo de problemas aqui discutido – compreender o conceito de forma jurídica em termos de *direito das corporações*, conseqüentemente como quintessência das normas jurídicas, que traçam o quadro e criam os pressupostos da consecução coletiva de fins.

Gunter Teubner fala aqui da “constituição das associações” [“*Verbandsverfassung*”]³². Nessa forma, o direito das associações usa o conceito da forma jurídica³³, que conhece, ao lado das sociedades de pessoas [Personengesellschaften], enquanto formas jurídicas da *consecução coletivo-pessoal de fins*, também a *consecução coletivo-mone-tária de fins* em sociedades de capital. O conceito de forma jurídica deve ser compreendido aqui nesse sentido, do direito das corporações.

2. Aspectos descritivos e normativos do conceito de forma jurídica

Compreendido nos termos do direito das associações, o conceito de forma jurídica pode, num segundo passo, ser usado em dupla acepção, i.e, nos sentidos *descritivo* e *normativo*. Um uso puramente descritivo do conceito compreende, por forma jurídica, a totalidade de todas as normas jurídicas, que se referem, de modo direto ou apenas indireto, à persecução coletiva de fins e são adequadas para distinguir a forma jurídica A da forma jurídica B. No direito civil, teríamos aqui, por exemplo, as prescrições referentes à responsabilidade civil distinta dos sócios nas diferentes pessoas jurídicas³⁴. Um conceito de forma jurídica compreendido nesses termos cumpriria, portanto, uma *função diferenciadora* no âmbito do direito das corporações. A possibilitação de distinções é a *função básica* do conceito descritivo de forma jurídica, em termos de teoria das pessoas jurídicas.

No entanto, – e avançando mais na argumentação – o conceito de forma jurídica pode ser carregado de determinadas expectativas, fazendo com que ele se transforme em conceito também normativo. Um uso normativo do conceito de forma jurídica deve perguntar – *de lege lata*, pela aptidão de um dado regime de forma jurídica, *de lege ferenda*, pela aptidão de um regime aspirado de forma jurídica -, se o respectivo regime pode cumprir finalidades da forma jurídica, estatuídas com heteronomia ou autonomia, e se ele pode, nesse empenho, cumprir eventualmente instruções prescritivas, assim por exemplo e com vistas aos partidos, orientações de natureza constitucional. As funções descritiva e normativa do conceito de direito são igualmente relevantes para o direito dos partidos políticos.

3. Formas jurídicas fechadas e abertas

Formas jurídicas também podem ser distinguidas mediante verificação sobre se elas são fechadas em si ou em qual medida elas estão fechadas em si, quer dizer, se elas desenvolveram uma racionalidade própria, harmonizada com todos os complexos de regulamentação ligados à forma jurídica em seus momentos parciais.

Essa pergunta está endereçada a um aspecto específico do conceito

normativo de forma jurídica: se formas jurídicas possuem uma referência a um fim específico, assim, por exemplo, na defesa de interesses econômicos por meio da acumulação do capital em elevado grau, como, ainda por exemplo, no caso da Sociedade Anônima, podemos avaliar as regulamentações da forma jurídica, respondendo, por exemplo, à pergunta sobre até que ponto elas são adequadas para servir a esses fins ou até que ponto elas são adequadas para relacionar a persecução do fim com direitos concorrentes de terceiros, sejam acionistas, com titularidade baseada no Art. 14 da Lei Fundamental, ou sejam eles membros do partido, dotados de direitos políticos fundamentais.

Aqui já se insinua - com vistas à natureza “bipolar” dos partidos, situados entre o direito público e o direito privado - a pergunta sobre a possibilidade de conceber uma forma jurídica em si fechada, denominada partido. O fato de a orientação normativa, pelos fins da forma jurídica, não excluir a existência de muitas concordâncias, no tocante à regulamentação entre as formas jurídicas, está fundamentado no fato de que, nesse caso, estamos, do ponto de vista sociológico, diante de organizações, que apesar dos fins e alcances distintos, têm determinadas demandas organizacionais idênticas, em ampla escala inespecíficas quanto aos fins.

Acresce uma dimensão adicional - talvez especificamente alemã - do raciocínio em termos de forma jurídica, a saber, a dimensão que indaga se uma regulamentação *materialmente concludente* foi ou não foi bem-sucedida em *um* lugar de regulamentação, quer dizer, em uma *codificação*.

Em cada uma dessas duas perspectivas, os partidos são formas jurídicas abertas, pois, até agora, não se logrou uma codificação fechada do seu circuito de regulamentação, sem prejuízo das regulamentações de longo alcance da Lei dos partidos. Mas, ainda que em grau ainda menor, encontrou-se até agora uma regulamentação materialmente satisfatória, fechada em si, seja em um, seja também em outros vários lugares.

II. Funções da forma jurídica

1. Função distintiva

A função das formas jurídicas, fundamental em termos de teoria do direito das pessoas, expressa-se na possibilitação de distinções juridicamente relevantes - “*differences that make a difference*”. A persecução nada sistemática de fins comuns não especificados é uma sociedade de direito civil; a perseguição de fins econômicos mediante utilização de capital alheio, uma sociedade anônima. Estruturas de formas jurídicas realizam, portanto, um *modelo ordenador normativo* das corporações.

A resposta à pergunta pelas distinções relevantes no sentido jurídico depende de diversas fontes: em parte, o próprio regime respectivo de forma jurídica define os aspectos da constituição da sociedade, carentes de diferenciação. No entanto, o legislador sempre recorre, na sua definição, às necessidades das relações jurídicas [*Rechtsverkehr*] ou às necessidades das pessoas físicas (ou das outras pessoas jurídicas), partícipes da forma jurídica.

Assim, as distinções jurídicas respondem a efetivas demandas de distinção. Ocorre que distinções também podem ser juridicamente necessárias, por exemplo, quando necessidades das relações jurídicas ou das pessoas partícipes da forma jurídica estão condensadas juridicamente, ou, por exemplo, na forma de direitos (fundamentais) de propriedade.

Para a forma jurídica 'partido', as disposições constitucionais formais e materiais sobre os partidos são uma fonte determinante de distinções necessárias. Pensemos, por exemplo, no Art. 21, alínea 1, frase 4 da Lei Fundamental. No entanto, em virtude da fusão, em grau elevado, do direito constitucional e ordinário sobre os partidos, operada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, ou – para dizê-lo em outros termos – em virtude da constitucionalização em elevado grau da Lei dos partidos chega-se, na forma de diversas normas jurídicas sobre os partidos, a uma confusão entre critério constitucional de aferição e seu detalhamento na forma do direito.

Não podemos aqui responder à pergunta, se isso é uma consequência da posição ambivalente dos partidos, situados entre o Estado e a sociedade, ou se isso potencializa ainda mais tal ambivalência. De qualquer modo, a forte constitucionalização do direito dos partidos não tornou propriamente mais verossímil a elaboração de uma forma jurídica sistematicamente fechada no plano da legislação ordinária - eis um fenômeno, que, com vistas à necessidade de compreender os partidos como 'organizações de direitos fundamentais', não deve ser avaliado apenas como positivo.

2. Função possibilitadora no sentido mais amplo

A *função possibilitadora* de um regime de forma jurídica refere-se à possibilidade de permitir aos indivíduos ou às corporações a persecução com sentido [*sinnvoll*] de fins de livre escolha, que o ordenamento jurídico não só aprova, mas cuja persecução a Lei Fundamental até espera, no sentido de um pressuposto constitucional. O uso da liberdade de associação e da liberdade de escolha da profissão, da parte dos cidadãos, não apenas é tolerado pela Lei Constitucional; muito pelo contrário, o uso da liberdade é um pressuposto da garantia eficaz da própria liberdade.

O mesmo ocorre com os partidos políticos. A Lei Fundamental não descreve o fato de que lhes compete uma influência qualificada na formação da vontade política – fato, aliás, praticamente inconcebível de outro modo na democracia representativa de um Estado de grande extensão³⁵ – como uma opção remota, mas toma tal fato como pressuposto. Por isso, a falta de um detalhamento diretamente constitucional da forma jurídica ‘partido’ tornam necessárias regulamentações de maior alcance, no sentido do disposto no Art. 21, alínea 3 da Lei Fundamental, i.e., torna necessária a definição de uma forma jurídica, para corresponder à descrição da função contida no Art. 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental.

Fica claro assim que a possibilidade (de qualquer modo utópica) de eliminar a Lei dos partidos ou partes essenciais dela – sem nada colocar no seu lugar – não estaria em consonância com o Art. 21, alínea 3, da Lei Fundamental.

3. Função limitadora

- a) Ao mesmo tempo, a conformação legal de uma forma jurídica concreta também cumpre uma *função limitadora*, pois a referência da forma jurídica ao seu fim ou à sua função em regra faz com que outros fins não possam ser perseguidos por ela. Ao mesmo tempo, formas jurídicas modernas tendencialmente se tornam cegas com relação às motivações dos colaboradores³⁶, em decorrência da sua pronunciada orientação por fins.

A restrição da forma jurídica a determinados fins produz um efeito de fechamento diante da - e um efeito de proteção contra a reivindicação de parte da forma jurídica concreta. Paralelamente, a definição dos fins perseguíveis quase sempre é comparativamente global e ocorre em dois planos: num primeiro passo, é mister constatar a natureza essencial dos fins perseguidos, quer dizer, por exemplo, sua natureza pública ou privada³⁷; num segundo passo, esses fins são concretizados em pormenores no próprio plano da forma jurídica concreta. Assim, por exemplo, nos estatutos da associação ou no documento de constituição, o que nos remete a uma segunda dimensão da função limitadora.

- b) O detalhamento de uma forma jurídica também envolve, em regra, sua correlação unívoca com um âmbito do ordenamento jurídico: temos as formas jurídicas jusprivatistas, como, por exemplo, a associação, da sociedade de direito civil [GbR], a sociedade em comandita [KG], a sociedade em nome coletivo [oHG], a sociedade de responsabilidade limitada [GmbH] e a sociedade anônima [AG], bem como as formas jurídicas juspublicistas: a entidade (territorial)

de direito público [*Körperschaft*], a instituição de direito público [*Anstalt*], a fundação de direito público [*öffentlich-rechtliche Stiftung*].

A exceção confirmadora da regra pode ser observada na atenção intensa, dispensada, nos últimos anos, à assim chamada *parceria público-privada* enquanto manifestação da persecução coletiva de fins, por meio de uma forma jurídica mista. Nos partidos políticos, o grau dos embaraços jurídicos causados pela pluralidade de fins e funções perseguidos no interior de uma forma jurídica manifesta-se até hoje com evidência quase modelar na dificuldade de uma valoração jurídica da atuação jusprivatista de partidos - tema a ser abordado mais adiante.

4. Função possibilitadora no sentido mais estrito

Ao lado – ou como parte da orientação pelo fim e pela função da forma jurídica – o detalhamento da forma jurídica pode também dar instruções de natureza modal, que regulamentam, por exemplo, sequências de ações no âmbito interno da forma jurídica. Isso diz respeito - tanto no direito societário quanto no direito dos partidos - sobretudo às estruturas da formação da vontade corporativa³⁸.

Aqui, bem como acolá, a possível diferença entre titulares de decisões e afetados por decisões conduz à necessidade de uma realimentação mais ou menos cerrada³⁹, que pode obedecer a lógicas materiais distintas. O modo de formação da vontade intrapartidária é democrático, em conformidade com o disposto no Art. 21, alínea 1, frase 3, da Lei Fundamental. Também aqui vale que a própria Constituição praticamente não dá instruções concretas sobre o grau de precisão, que deve caracterizar a formação da vontade democrática no âmbito intrapartidário.

Definir isso é a tarefa do legislador ordinário e em parcela muito significativa também a tarefa da própria edição intrapartidária de normas. Como em todas as assim chamadas cláusulas de homogeneidade da Lei Fundamental, dentre as quais a mais proeminente é o Art. 28, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental, podemos registrar aqui uma tendência a uma hiperconstitucionalização, que visa à igualação e cuja consequência é a clara limitação da margem de atuação dos partidos políticos, o que nos leva ao próximo tópico.

D. Peculiaridades da forma jurídica do direito dos partidos

I. O equilíbrio das funções como tarefa legislativa

Ao detalhar toda e qualquer forma jurídica, o legislador tem o dever de compensar, de modo adequado, a função possibilitadora e a função limitadora. As exigências dos direitos fundamentais não podem ser satisfeitas nem por uma maximização da função possibilitadora mediante uma regulação fraca, nem por uma maximização da função limitadora pela regulamentação extremamente pormenorizada, uma vez que o status dos direitos fundamentais fica afetado nos dois casos: a regulação detalhada afeta os direitos fundamentais dos cidadãos interessados em fazer uso da forma jurídica, sujeitos a esperar uma restrição (desproporcional) dos seus direitos, em virtude da definição em benefício de uma forma regulada em elevado grau.

Em contrapartida, a maximização da função possibilitadora esbarra no limite dos direitos de terceiros, que, nas relações jurídicas, entram em interação jurídica com a forma jurídica e dependem da confiabilidade no tocante a direitos, deveres e estruturas de ação no âmbito interno da respectiva forma jurídica⁴⁰.

Ressalte-se que o conflito entre as funções possibilitadora e limitadora *no fundo* está superado pelas formas tradicionais da persecução coletiva de fins no direito privado, com o consequente estabelecimento das formas jurídicas: estamos aqui diante de formas societárias muito tradicionais em termos de história do direito, cuja constituição interna naturalmente continua sujeita à adequação constante - e também conflitiva (pensemos hoje nas discussões sobre uma cota feminina nos escalões dirigentes de empresas)⁴¹ - que, porém, se afiguram razoavelmente asseguradas nas suas constantes básicas. O fato de que não se pode dizer o mesmo dos partidos políticos - apesar do seu ancoramento em termos de direito societário no Código Civil [BGB] - diz respeito, por um lado, com a sua juventude enquanto pessoa jurídica, mas, ao mesmo tempo, também com a pluralidade de fins, que lhes é imposta e dificulta a busca de um equilíbrio entre as funções possibilitadora e limitadora.

II. Predefinições da forma jurídica 'partido'

Funcionalmente, os pontos de referência dos partidos políticos encontram-se no princípio democrático e nos direitos fundamentais referentes à comunicação dos cidadãos, por um lado, bem como na sua forma organizacional juscivilista, por outro.

Tais pontos devem ser considerados no detalhamento da forma

jurídica ‘partido’, na medida em que, se por um lado, é necessário atender às exigências constitucionais decorrentes do Art. 21, alínea 1, frase 3 da Lei Fundamental, por outro lado, é necessário evitar uma predefinição excessiva da vontade de organização e participação da sociedade civil, mediante definições da forma jurídica.

Praticamente não se pode afirmar – sobretudo com vistas à anterioridade temporal do Art. 21 da Lei Fundamental com relação à Lei dos partidos – que a Lei Fundamental quer prescrever constitucionalmente um determinado tipo ou mesmo o tipo organizacional muito difundido do partido político.

O fato de que, não obstante, uma estrutura organizacional de partidos políticos, em ampla medida homogênea, formou-se na República Federal da Alemanha, tem a ver não só com as efetivas dependências de trajetória [*Pfadabhängigkeiten*] e com efeitos organizacionais de modelo e âncora, mas também com uma interpretação comparativamente rígida das instruções de direito organizacional dadas pela Lei dos partidos, da parte do estudo científico do direito dos partidos e de uma ideia errônea, difundida nos próprios partidos, acerca das orientações normativas do direito dos partidos⁴².

Vistos sob a perspectiva da *teoria organizacional neoinstitucionalista*, os processos de compensação entre os partidos também não surpreendem. O pendor ao isomorfismo organizacional é visto, à luz desse enfoque, como estratégia de legitimação de organizações⁴³. É interessante observar nos partidos um fenômeno típico⁴⁴, consubstanciado na mescla de estratégias isomorfológicas distintas: por um lado, existe uma espécie de hiperobediência a regulamentações da Lei dos partidos (*coercive isomorphism*)⁴⁵; por outro lado, uma disposição à adaptação a formas organizacionais já existentes (*mimetic isomorphism*)⁴⁶, o que é significativo, especialmente para a percepção dos partidos e da sua capacidade de comunicação midiática.

Esse fenômeno nos interessa, na medida em que a discussão em torno do direito dos partidos chegou a avaliar criticamente formas alternativas, como, por exemplo, o da formação intrapartidária da vontade, como foi possível observar no entorno do Partido dos Piratas⁴⁷. Aqui cabe lembrar que o princípio democrático da Lei Fundamental foi dimensionado com vistas à abertura do processo político. Essa ideia pode ser formulada de múltiplas maneiras, mas tem regularmente a ver com o fato de que agentes alternativos ou estruturas alternativas de formação da vontade no interior do sistema político não podem ser colocados em vantagem jurídica (/constitucional) apenas por causa da sua mera alteração diante de agentes tradicionais ou de estruturas tradicionais de *input*.

Nessa medida, a abertura do processo político também tem uma *dimensão organizacional em termos de forma jurídica*, quando o reconhecimento de formas alternativas de colaboração política está em jogo. Por isso, o efeito do direcionamento, no âmbito da forma jurídica de partidos políticos, transforma-se no limite da forma jurídica, de encargo de otimização em mero encargo de quadro⁴⁸.

Analogamente à autogestão funcional e local, a liberdade de organização dos partidos políticos contém um espaço autônomo de autodeterminação em termos de direito das organizações, sujeito ao mandamento do Art. 21, alínea 1, frase 3, da Lei Fundamental, mas deriva este - em correspondência à dogmática usual - a uma ordem-quadro [*Rahmenordnung*].

Não queremos negar com isso o fato de que o conceito de partido na legislação ordinária bem como no direito constitucional, determinado em conformidade com critérios distintos fortemente generalizados, já cumpre agora uma considerável função de recolhimento [*Auffangfunktion*], segundo a qual, por exemplo, também associações de eleitores são, independentemente da sua autocompreensão, partidos no sentido jurídico do termo e, por conseguinte, capazes de atuação e interação⁴⁹.

III. Problemas específicos de uma forma jurídica ‘partido’

1. Forma jurídica e área do direito

Tem plausibilidade a tese de que uma codificação da lei sobre os partidos, coerente em um sentido exigente do termo, deverá remanescer impossível, pois a coerência dogmática e da concepção de uma forma jurídica depende da condição de que ela deve ser univocamente correlacionável ao direito privado ou ao direito público. A natureza da forma jurídica seria assim um problema específico da área do direito. A tese pode reivindicar uma certa força de convencimento, pois a distinção entre direito público e direito privado também é uma distinção material, não apenas heurística, embora outros sistemas jurídicos não façam essa distinção do mesmo modo e, apesar disso, funcionem visivelmente bem⁵⁰.

Em princípio, precisamos chamar, como Gunther Teubner, num primeiro momento, a atenção à necessidade de uma distinção mais rigorosa entre “público” e “de direito público” com vistas aos fins perseguidos e à forma jurídica de organização⁵¹. A persecução de fins públicos não necessariamente está vinculada a uma forma organizacional juspublicista, assim como a persecução de fins privados (e isso significa, sobretudo, de fins de economia privada) não está vinculada a uma

forma organizacional jusprivatista. A atuação empresarial de municípios - não importa quão controversa seja a sua avaliação nos detalhes⁵² - mostra isso com clareza.

Mas a combinação cruzada da forma organizacional jusprivatista com fins públicos afigura-se, em sua totalidade, menos problemática, já que uma forma organizacional juspublicista está, por intermédio do primado da lei e da reserva legal, automaticamente vinculada a limitações da respectiva atividade organizacional, que, não em último lugar, são também em regra restrições de fins.

O direito dos partidos confirma esse diagnóstico, pois o cerne jurídico da forma jurídica 'partido' é o seu estatuto associativo juscivilista. No entanto, a descrição do partido, enquanto associação de direito civil, não diz muito com vistas à determinação da função dos partidos, por um lado, e à sua manifestação na vida real, por outro. Muito pelo contrário, o cerne civilista está sobredeterminado [*überformt*] em tão elevado grau pelo direito constitucional e pelo direito público, que se recomenda uma discussão jurídica especial do partido enquanto forma jurídica.

Ao mesmo tempo, a distinção entre público e privado também não deveria ser sobrestimada com vistas aos fins perseguidos. O debate em torno do direito público subjetivo, travado nos últimos anos com renovada intensidade, mostrou que os conceitos de interesses privados e públicos, usados para fins de operacionalização do mesmo direito público subjetivo, não possuem nenhum potencial discriminante, capaz de impulsionar o conhecimento - trechos extensos afora -, pois interesses públicos com frequência podem ser compreendidos como interesses privados agregados⁵³, o que acarreta consequências tanto para a demanda pela estrutura do sistema de tutela judicial dos tribunais de contenciosos administrativos como para a orientação de partidos políticos, segundo fins e funções.

Na perspectiva do direito das corporações, a distinção entre o direito público e o direito privado também pode ser expressa como distinção entre *fins* e *funções*. O mais tardar, depois da sociologia do Estado de Max Weber, a definição dos fins de partidos é interpretada como soma das decisões volitivas tomadas em regime de autonomia privada pelos cidadãos⁵⁴ no uso dos seus direitos fundamentais, em conformidade com o direito constitucional vigente.

Por isso, o modo básico dos partidos, em termos de direito das corporações, até agora é o modo básico do direito civil. Ocorre que as funções por nós atribuídas aos partidos são essencialmente as que observam uma racionalidade juspublicista. Podemos dizer, como Fritz Ossenbühl, que seu *mandato* é "constitucional"⁵⁵, não jusprivatista, o que fica mais claro, quando analisamos a função dos partidos na preparação das eleições⁵⁶.

A ambivalência na correlação entre partidos políticos adquire relevância também em questões dogmáticas individuais: assim, o Tribunal Constitucional Federal concede, na sua decisão sobre a lei estadual da radiofonia no Estado de Hessen, em princípio um direito de participação dos partidos na transmissão radiofônica de direito público, pois eles seriam também, em combinação com o Art. 21 da Lei Fundamental, titulares do direito fundamental decorrente do Art. 5º, alínea 1, frase 2, da Lei Fundamental. No entanto, tal direito poderia ser restringido para evitar uma influência determinante dos partidos. Assim, o direito fundamental (juspublicista em seu cerne, mas não no seu efeito primacial) é colocado na dependência da função e influência dos partidos e restringido em termos de direito público.

2. A qualidade de forma jurídica entre o direito constitucional formal e material

Temos aqui, ao lado da distinção entre a dimensão juspublicista e a dimensão jusprivatista, a já mencionada distinção entre *direito constitucional formal* e *material*. A Lei Fundamental pressupõe a existência de outras corporações, como, por exemplo, das sociedades religiosas ou das associações, em conformidade com o Art. 9º, alínea 3, da Lei Fundamental, mas não influi materialmente na sua constituição e na atribuição de uma função a elas. Não ocorre uma programação constitucional dessas corporações.

Dá-se o contrário, se examinarmos o Art. 140 da Lei Fundamental, em combinação com o Art. 137, alínea 3, da Constituição de Weimar (WRV). Isso é coerente, pois os sindicatos ou as sociedades religiosas não possuem nenhum acoplamento institucional com influência *formalizada* de detalhamento sobre o espaço estatal e nesse próprio espaço.

Outra é a situação dos partidos. O pronunciado perfil formal-constitucional do direito dos partidos dificulta um detalhamento coerente em termos de forma jurídica, na medida em que e enquanto as instruções do Art. 21 da Lei Fundamental não são compreendidas como *quadro*, mas como *programa*. Em última instância, isso diz respeito a perguntas constitucionais⁵⁷, mais especificamente, entre outros, à pergunta relativa ao alcance de mandamentos constitucionais de homogeneidade⁵⁸.

Está em pauta aqui, primacialmente, o mandamento da democracia intrapartidária. O Art. 21, alínea 1, frase 3, da Lei Fundamental compartilha o destino jusdogmático do Art. 28, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental, pois ambas as prescrições não são – como é característico para os suportes fáticos da homogeneidade na Lei Fundamental

– interpretadas como meras prescrições de homogeneidade, i.e., como simpáticas com relação à diferença, mas como prescrições de identidade, i.e., simpáticas com relação à unidade.

Isso leva a uma dominância [*Überhang*] da dogmática jurídica do direito constitucional formal a expensas do direito constitucional material, na esteira do qual remanescem às leis ordinárias sobre os partidos apenas serviços de mensageiro, mas não mais serviços de representação na concretização do direito constitucional formal. Há poucos anos apenas, Sebastian Bukow mostrou, do ponto de vista da Ciência Política, que, para tanto, nomeadamente no tocante ao direito de organização dos partidos, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal prestou uma contribuição essencial⁵⁹.

E. Desideratos funcionais quanto à forma jurídica, com relação à “forma jurídica” ‘partido’

A realização e o equilíbrio das funções da forma jurídica é tarefa do legislador. Em virtude da constituição partidocrática do parlamento, ele se encontra, na condição de legislador do direito ordinário dos partidos, na situação de um *déficit estrutural de controle*. Em última instância, decide em causa própria⁶⁰. Aqui ocorrem regularmente controles a menos, bem como controles a mais das funções da forma jurídica. À guisa de ilustração dessa tese, examinemos, a seguir, exemplos dos âmbitos das funções distintiva e limitadora bem como da função possibilitadora da forma jurídica.

I. Função distintiva e função limitadora

1. Como já constatamos, a condensação de um cânone de regulamentação em uma forma jurídica serve para *poder distinguir a persecução do fim corporativo* do seu controle jurídico diferente. Mas a distinção não precisa referir-se apenas a modos de ação da sociedade, que, tomados isoladamente, talvez sejam até de importância secundária, ainda que possam abranger também a definição dos fins da sociedade no sentido mais estrito. No direito das sociedades privadas, esse aspecto fica claro na distinção entre as associações e os tipos societários com orientação para a atividade lucrativa.

Com vistas ao direito das associações políticas, sobretudo o critério distintivo da participação nas eleições para o *parlamento* insinua-se um ganho de distinção entre partidos e associações municipais de eleitores⁶¹. Por sua vez, a participação nas eleições em geral distingue os partidos de outras associações políticas.

2. No entanto, a função limitadora, que compete a um corpo de regulamentos de uma forma jurídica e remete à definição do fim de uma sociedade, tem um significado maior para uma compreensão de partidos políticos, orientada pela forma jurídica. Ao passo que as formas jurídicas puramente cívicas diferenciam essencialmente entre persecução de fins lucrativos e fins não lucrativos, a vinculação de partidos políticos a fins já é especificada em alto grau pelo Art. 21, alínea 1, frase 1 da Lei Fundamental, também por estar localizada, em termos institucionais, profundamente no sistema político.

Mas hoje, como no passado, a abstração feita do núcleo imediato da preparação das eleições, a pergunta pelos limites da participação na formação da vontade política não é respondida de forma unívoca. Do ponto de vista de um pensamento orientado pela forma jurídica, existem alguns exemplos da relação pouco clara de partidos com outras organizações e titulares de organizações, daí resultante, que apresentam uma referência pública. Mencionemos três exemplos:

a) Na antecâmara das eleições para o Parlamento Federal, em 2013, o jornal TAZ reportou as transações financeiras do Partido Liberal-Democrata (FDP) com a Fundação Friedrich Naumann, próxima do partido, entre outras instituições. A reportagem saiu com a eloquente manchete “FDP Inc.”, que continha a sigla (“Inc.”, de “incorporated”) tomada de empréstimo ao sistema das sociedades de capital nos EUA. A crítica contida nessa manchete objetivou mostrar que a radicação dos membros dos partidos chega a um limite ou é mesmo desconsiderada na interação entre o partido e a fundação. A cooperação entre dois atores coletivos e a possivelmente conexa multiplicação de oportunidades de influência política ameaça distorcer a concorrência entre os partidos e contornar as regras de financiamento vinculantes⁶².

Diga-se aqui que a relação entre os partidos e as fundações, que lhe são próximas, não atraiu a atenção da pesquisa científica apenas nos tempos mais recentes. As exigências de uma lei sobre as fundações dos partidos, novamente articuladas por ocasião da reportagem do periódico TAZ,⁶³ confirmam a relação jurídica nunca esclarecida entre os partidos e as fundações do seu entorno.

Embora emendasse nas fundações e não nos próprios partidos, uma lei sobre as fundações partidárias desempenharia uma função transfiguradora, com vistas aos limites do engajamento partidário nessa área. Contribuiria, portanto, para uma separação mais nítida ou para uma aproximação consistente entre os círculos de organização de partidos e fundações. Por isso, praticamente não é por acaso que o anteprojeto de uma lei sobre as fundações de partidos

políticos, apresentado em 2000, estatui no § 1, alínea 1 primeiro, a autonomia *jurídica* da fundação do partido e o simultâneo reconhecimento *político* pelo partido e procede, nomeadamente no § 1, alínea 3, a uma divisão estrita das funções, com vistas às “tarefas centrais” dos partidos políticos⁶⁴.

b) Com efeito, a pergunta pela admissibilidade e pelos limites das atividades empresariais dos partidos, virulenta há anos, está estreitamente ligada ao problema das fundações. O “partido, enquanto empresário”⁶⁵, não suscita apenas questões jurídicas quando seus empreendimentos se envolvem na operação da mídia. Muito pelo contrário, também aqui estão em jogo os limites da definição da função, decorrentes do Art. 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental. Do ponto de vista da teoria da organização, trata-se de saber se os partidos devem ser compreendidos mais fortemente como organizações de defesa dos direitos fundamentais, centradas nos seus membros, i.e., como ‘meio para um fim político’, dos indivíduos por trás deles, ou se se pretende conceder à própria pessoa jurídica ‘partido’ uma existência em parte independente dos seus membros e um conexo espaço mais amplo de atuação.

Nesse conflito elementar, espelha-se uma constatação da pesquisa politológica sobre o fenômeno do *party change*, de acordo com a qual os partidos com uma grande massa de filiados são cada vez mais profissionalizados, formando, por conseguinte, planos de direção com grande capacidade de ação e reação⁶⁶, do que resulta para as cúpulas do partido o aumento da influência e do poder de moldagem da política⁶⁷.

Mas isso, compreensivelmente, não constitui referência a uma forma específica de repartição do poder no interior de uma dada estrutura partidária, mas justamente uma autonomização dos órgãos de liderança e direção. E essa autonomização acarreta também uma economicização, sobretudo onde, por meio de operações subempresariais de *hive down* [“*Ausgründungen*”] em empresas, partes das atividades de campanhas eleitorais e de organização dos partidos são “terceirizadas”⁶⁸.

O fato de partidos atuarem como empresas pode, portanto, ser também explicado em termos de teoria da profissionalização. Se e até que ponto tais evoluções devem ser aprovadas do ponto de vista do direito constitucional dos partidos, isso são “outros quinhentos”. No entanto, um conceito normativo de forma jurídica do partido deveria tomar posição aqui, pois o fenômeno revela necessidades fundamentais de organização, por um lado, e questões fundamentais de concepção, referentes à organização jurídica do partido, por outro.

c) No início de 2014, o 1º Senado do Tribunal Constitucional Federal reduziu a influência dos partidos políticos nas estações radiofônicas de direito público, por intermédio dos seus titulares de funções decisórias⁶⁹. A decisão adota um enfoque de solução orientado segundo a moderação e a proporcionalidade – não um enfoque categorial do tipo tudo ou nada. Mas a decisão enfatiza claramente a necessidade de traçar linhas divisórias entre as esferas de influência e conformação dos partidos políticos. No voto dissidente [Sondervotum] do juiz Andreas Paulus há finalmente uma alusão à possibilidade de imaginar uma separação categorial de radiofonia e televisão, por um lado, e política no conselho da respectiva emissora de direito público, por outro. Paulus excepciona expressamente os partidos políticos, à diferença dos representantes do Executivo, mas uma outra solução também seria possível⁷⁰.

d) Os exemplos do âmbito de aplicação das funções distintiva e limitadora orientam-se visivelmente pelo alcance e teor concreto do *fin da forma jurídica*. No caso dos partidos políticos, isso também diz respeito à pergunta sobre o que é e o que não é apreendido pela *colaboração na formação da vontade política*. Por ser formulada na esteira da ideia da forma jurídica, essa pergunta, em si nada nova, é inserida em um quadro concepcional e facilita um ajuste da dogmática do direito constitucional dos partidos e da legislação sobre os partidos.

O diagnóstico da diminuição da força integradora de partidos políticos, feito por Helmuth Schulze-Fielitz, também confirma a necessidade de uma definição maior do possível significado de colaboração na formação da vontade política⁷¹. À medida que os partidos perdem efetivamente sua função de porta-vozes da sociedade, suas competências de colaboração devem ser repensadas e - se necessário, também em termos de forma jurídica - reconfiguradas.

II. Função possibilitadora no sentido mais estrito

1. Hipótese jusdogmática: a formação da vontade de baixo para cima

Típicas para regulamentações da forma jurídica são instruções sobre formas e procedimentos de ação. Em atores institucionais, elas, em regra, andam de mãos dadas com *atribuições de competências aos órgãos da forma jurídica*. O Art. 21, alínea 1, frase 3, da Lei Fundamental definiu o perfil da programação da atuação dos partidos políticos, comprometendo-os a pautar-se pela democracia intrapartidária. Tal prescrição pode ser lida como um voto constitucional de desconfiança contra os partidos políticos⁷².

Tal caráter de desconfiança define aqui a discussão em torno da democracia intrapartidária na direção de uma *orientação em elevado grau pelo déficit*: a prescrição é compreendida mais fortemente como norma sancionadora do que como norma de configuração. Ela mesma não produz nenhum efeito *de constituição do agente*, quer dizer, a própria norma em tese não excluiria, por exemplo, partidos organizados em termos de democracia direta, pois uma estreita imbricação [*Engführung*] com um modelo democrático-representativo não é cogente do ponto de vista do direito constitucional⁷³. A norma é detalhada pelos §§ 6-15 da Lei dos partidos, especialmente pelos §§ 13 e 15 da Lei dos partidos.

A imagem orientadora [*Leitbild*] da democracia intrapartidária é caracterizada pelo princípio de uma *formação da vontade de baixo para cima*, em ampla medida organizada de modo representativo⁷⁴. Descreve-se, com isso, uma fusão de estruturas organizacionais em termos de democracia representativa com um conceito de organização radicado nos membros, que, para os partidos políticos, está substancialmente enraizado nos direitos fundamentais⁷⁵. A função normativa desse postulado é incerta aqui. Ele funciona como imagem orientadora de discursos científicos e práticos do direito dos partidos, como estrela fixa, nos termos de um direito constitucional democrático, que orienta um direito da organização de partidos, forrado em elevado grau por direitos fundamentais.

2. A realidade: o partido profissionalizado, baseado em seus membros

No entanto, a tese de que a *formação política da vontade* em partidos se dá, de modo preponderante, de baixo para cima não corresponde à realidade⁷⁶. Muito pelo contrário, o fato de partidos políticos serem liderados preponderantemente de cima foi um diagnóstico já feito por Max Weber na sua sociologia dos partidos e formulado depois em termos muito claros – sobretudo por Robert Michels com a sua tese da “lei de ferro da oligarquia” – ambos muito antes da introdução do Art. 21, alínea 1, frase 3, da Lei Fundamental. À luz de uma tipologia dos partidos políticos, estamos aqui diante de uma tipificação a partir de estruturas organizacionais⁷⁷. Há outras possibilidades de ligação com uma formação de tipos – sobretudo politológica – por exemplo, no âmbito do programa e da ideologia de partidos ou com vistas à definição dos seus objetivos essenciais⁷⁸.

Diagnósticos mais recentes da pesquisa politológica sobre a organização dos partidos variam e relativizam, nomeadamente, a tese de Robert Michels de uma condução exclusiva do partido de cima para baixo e substituem-na por modelos mais diferenciados. Partidos deveriam ser compreendidos muito mais como estratarchias [*Stratarchien*], quer dizer, como arranjos escalonados e multipolares de grupos de liderança⁷⁹.

A concepção do *partido baseado nos seus membros* [Mitgliederpartei], por meio da qual a democracia intrapartidária se realiza (em graus distintos), também pode ser compreendida como o modelo oposto aos diagnósticos de oligarquia de proveniência sociológica⁸⁰. O tipo ideal politológico do partido baseado nos seus membros, que deve ser compreendido prioritariamente em termos descritivos, corresponde aqui, em ampla medida, à hipótese jurídica normativa de uma formação da vontade de baixo para cima.

Mas também não se pode afirmar que a realidade dos partidos alemães, baseados nos seus membros, corresponde integralmente ao ideal de uma democratização interna em ampla escala. Isso se deve, não em último lugar, à já discutida *profissionalização dos partidos políticos*. Assim, o modelo empírico de regra tende mais a ser o do *partido profissionalizado baseado em membros*⁸¹, obrigado a equilibrar as expectativas normativas e institucionais de uma participação *bottom up* com as necessidades de liderança e comunicação *top down*. Assim, Sebastian Bukow varia e relativiza o diagnóstico rigoroso da predominância oligárquica e fala de uma “governança intrapartidária *top down*, orientada segundo a oferta”⁸².

Do ponto de vista jurídico, isso ainda não deve ser necessariamente um problema, pois o direito extrai sua identidade do fato de, ocasionalmente, entrar em dissonância com a realidade. Isso se torna problemático apenas, quando o direito vigente justamente não consegue resolver a dissonância pela via normativa, mas chega a fazer o oposto, petrificando-a.

Essas reflexões referem-se ao alcance e à tarefa de prescrições de direito organizacional, dentre elas especialmente também à pergunta, sobre até que ponto aspectos de capacidade de funcionamento da organização juridicamente constituída formam pressupostos implícitos referentes a normas e sistemas de normas, que (legitimamente) podem definir a realidade da organização, sem que elas devam poder ser retrorreferidas, em seus pormenores, a teores normativos.

Aqui, o Art. 21, alínea 1, frase 3, da Lei Fundamental exerce uma influência decisiva, pois, sob a influência da teoria dos princípios, que no seu ponto se refere aos direitos fundamentais, a interpretação de princípios constitucionais como *mandamentos de otimização* conheceu uma grande difusão. Apesar da autorrestrrição normativa do Art. 21, alínea 1, frase 3 aos “princípios” do ordenamento democrático, o pensamento, em termos de otimização, repercute também na compreensão dessas normas organizacionais, contidas nas leis ordinárias. Disso resulta uma dissonância particularmente áspera do postulado jusdogmático de uma autêntica formação da vontade no estilo *bottom up*, e a liderança dos membros de um partido profissionalizado no estilo *top down*.

3. Significado específico da forma jurídica na perspectiva do direito das organizações

Aqui entram no jogo reflexões referidas à forma jurídica na perspectiva do direito das organizações. Ao promulgar a Lei dos Partidos, o legislador ordinário cumpriu sua missão constitucional, definida no Art. 21, alínea 3, da Lei Fundamental e concretizou, mais especificamente, o Art. 21, alínea 1, frase 3 da Lei Fundamental. As prescrições da Lei dos Partidos sobre a formação intrapartidária da vontade sugerem aqui um modelo organizacional em termos de democracia representativa, destinado a reproduzir o ideal da formação de uma vontade de baixo para cima. O grau de influência dessas orientações na realidade organizacional dos partidos políticos - apesar dos espaços de liberdades, existentes, embora reduzidos - evidencia-se na similitude em ampla escala, própria das estruturas organizacionais intrapartidárias⁸³.

À medida que e enquanto a formação intrapartidária da vontade transcorre em conformidade com a Lei dos Partidos, sem que se chegue a violações evidentes da lei, uma diferença entre o postulado dogmático da formação da vontade *bottom up* e a condução a partir de cima não pode ser articulada de modo adequado nem em termos jurídicos, nem no plano intrapartidário. A referência sempre possível às *estruturas* formais de formação da vontade permite impedir sistematicamente o olhar sobre *processos* talvez insuficientes de formação da vontade.

Esse diagnóstico também pode ser representado na distinção entre formal e informal: o direito dos partidos estende-se apenas à *organização formal* dos partidos políticos, criando agentes e orientando procedimentos de formação da vontade, ao menos em termos aproximativos. Ao proceder assim, elimina do foco a realidade informal da formação intrapartidária da vontade, pois encontra dificuldades em apreendê-la em conceitos e estruturas jurídicas.

Como se vê facilmente, os espaços remanescentes são preenchidos por uma prática informal, na qual os interesses da capacidade de funcionamento da organização, por um lado, e as posições de poder e influência efetivos na política, por outro, complementam-se reciprocamente. Mas se os partidos são 'organizações de direitos fundamentais' da participação política e justamente não são parte da organização estatal, uma redução da participação dos membros a meros direitos formais de colaboração deve afigurar-se insuficiente, com vistas ao pensamento em termos de teoria dos princípios.

A forte regulamentação organizacional na Lei dos Partidos leva em conta a necessidade de legitimação formal do princípio democrático, enquanto os procedimentos formais de votação são observados nos órgãos partidários competentes, o que não parece configurar nenhum

problema jurídico. Mas, nesse caso, também não se pode mais perguntar adequadamente por uma legitimação material, mais exigente em termos de concepção, por uma participação autêntica dos membros no regime *bottom up*. Grêmios partidários são, nesse caso, perfeitamente comparáveis aos parlamentos - empurrados para o papel de instâncias ratificadoras, cuja função provedora de legitimação passa a ser, cada vez mais, apenas formal.

O problema pode ser interpretado em termos de teoria da participação no âmbito de uma diferenciação, proposta por Ronald Dworkin. Em seu estudo acerca do tema “What is Equality?”, o autor diferencia a igualdade política nas categorias de *impact* e *influence*⁸⁴. Sua respectiva realização em sistemas de democracia representativa deveria ser examinada em uma dimensão vertical (quer dizer, na relação entre o cidadão e o detentor do cargo público) e em uma dimensão horizontal (quer dizer, na relação entre os cidadãos).

Impact é, nesse sentido, um poder decisório amplamente formalizado sobre determinados conjuntos de fatos, que compete a uma pessoa e que, em sistemas de democracia representativa, seria necessariamente distintamente forte entre os cidadãos e os detentores de cargos públicos, i.e., na dimensão vertical. Em contrapartida, *influence* é a totalidade de todos os fatores de influência de uma pessoa em uma decisão, entre os quais teríamos, por exemplo, bem no sentido de Max Weber, seu carisma, seu peso político ou sua posição social, mas também, por exemplo, direitos de livre expressão da opinião pessoal.

Para assegurar a igualdade política, deve haver, na dimensão vertical entre os cidadãos e os detentores de cargos públicos, um elevado grau de *responsividade* [*Responsivität*], i.e., o déficit de *impact* individual dos cidadãos deve ser novamente compensado por um adicional de *influence*. Em contrapartida, na relação horizontal entre os cidadãos não basta nem uma igualdade de *impact* (*one man, one vote*), devendo, muito pelo contrário, predominar, em grau elevado, a igualdade em termos de *influence* política. Nisso reside, por exemplo, o problema de legitimação do lobismo.

Nesse sentido, as regulamentações da Lei dos partidos sacramentam, contra o diagnóstico real de uma *condução profissionalizada do partido a partir de cima*, um sistema de garantia formal do *impact*, sem, no entanto, cuidar adequadamente da garantia da *influence*. O alcance das consequências daí resultantes pode ser verificado nas dificuldades causadas pela inserção jurídica da *liquid democracy*, pela participação de pessoas não filiadas na formação da vontade partidária e às vezes também pelos referendos dos membros do partido. Apenas à margem, chamamos a atenção para o fato de que, mesmo referendos de membros, encriptados na retórica midiática como aberturas participativas da organização

partidária, por sua vez, são instrumentalizados pelas cúpulas da organização partidária como elementos de liderança no regime *top down*⁸⁵.

Na perspectiva dos aspectos da forma jurídica, verifica-se que o detalhamento de trâmites decisórios intrapartidários, em termos de direito das organizações, produz um efeito estruturante, que não é mais descrito de modo adequado mediante o recurso à concepção dogmática do *detalhamento da Constituição*, pois o detalhamento da democracia intrapartidária em termos de direito das organizações – que justamente visa manter permeáveis os processos de formação da vontade no partido, em observância do princípio da publicidade – conduz, ao mesmo tempo, a um fechamento desse processo.

Se aplicarmos esse diagnóstico às funções básicas da forma jurídica, verificamos que, no detalhamento legislativo da organização partidária, i. e., no detalhamento da função possibilitadora da forma jurídica no sentido mais estrito, o legislador concedeu à *liberdade de organização dos partidos* uma posição hierarquicamente inferior diante de um mandamento da democracia intrapartidária, compreendido em termos formais, pois a Lei dos Partidos deixa pouco espaço para modelos alternativos de organização.

Tal diagnóstico não é aqui relevante apenas em virtude da sua dimensão democrática, mas também em virtude das expectativas de funcionamento, depositadas nos partidos por força da Constituição: se a agregação democrática de interesses é a tarefa essencial dos partidos políticos, não é, do ponto de vista constitucional, indiferente se e como tal agregação chega a bom termo. A tarefa do legislador consiste em possibilitar a satisfação das expectativas constitucionais, mediante a elaboração suficiente da forma jurídica.

Não se deve esquecer aqui que a redenção não está de modo cogente em uma regulamentação detalhista, conforme mostram as observações sobre as regulamentações da democracia intrapartidária, mas antes em uma liberação de forças de participação democrática no plano intrapartidário. Subentende-se, pois, que as expectativas organizacionais, implícitas e explícitas, com relação à capacidade de funcionamento dos partidos, devem ser levadas em consideração.

F. Perspectivas, à guisa de conclusão

A análise de partidos sob o aspecto da sua forma jurídica promete resultados, sobretudo quando não compreendemos o conceito da forma jurídica como referência a tipologias existentes de formas jurídicas, mas quando formulamos esse conceito em uma concepção teórica e

referimos a pergunta pela adequação da realidade da forma jurídica dos partidos a esse quadro teórico. O conceito da forma jurídica pode então ordenar e sistematizar questões jusdogmáticas individuais e sugerir, a partir desse fundamento, respostas a essas perguntas. Esta é, primacialmente, uma tarefa da ciência, embora a concretização e compensação recíproca das diferentes funções da forma jurídica seja uma tarefa do legislador ordinário.

Em ampla medida, subdesenvolvidas parecem ser, até o momento, as funções distintiva e limitadora dos partidos políticos, o que deve ser creditado sobretudo à falta de clareza acerca da estrutura e do alcance da tarefa de colaboração, estatuída pelo Art. 21, alínea 1, da Lei Fundamental.

Quanto à função possibilitadora da forma jurídica, o legislador ordinário deve contar com que a pronunciada prefiguração constitucional do partido, mediante a prescrição do princípio democrático, faz com que o detalhamento da forma jurídica oscile, por assim dizer, no “fio da navalha” entre a *abertura* e o *fechamento* da forma de organização ‘partido’.

Isso quer dizer que as regulamentações jurídicas devem subtrair-se ao risco de uma *petrificação disfuncional* da organização partidária, mas igualmente ao risco de uma *hiperflexibilização* não democrática. Traduzindo para os conceitos da dogmática constitucional, está em pauta aqui a relação entre detalhamento da e intervenção na liberdade de organização dos partidos, que, em princípio, emana do Art. 21, alínea 1, da Lei Fundamental e está fundamentada nos direitos fundamentais.

A fundamentação teórica do conceito de forma jurídica como conceito agrupador [*Verbundbegriff*] remete aqui à tarefa de uma análise científica dos partidos políticos em perspectiva interdisciplinar, de analisar o ordenamento dos partidos com vistas a seu detalhamento jurídico política e constitucionalmente adequado. Inexistem motivos para depositar esperanças no legislador ordinário, suspeito em causa própria.

Notas

- ¹ MORLOK, M., in: DREIER, H. (org.). *Grundgesetz-Kommentar*, vol. 2. 2ª ed., 2006. Art. 21, cota 57; VOLKMANN, U., in: FRIAUF; HÖFLING (org.). *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, fasc. complementar 44, novembro de 2014. Art. 21, cota 37; STREINZ, R., in: VON MANGOLDT; KLEIN; STARCK. GG, vol. 2, 6ª ed. 2010. Art. 21, cota 53; MAUNZ, Th., in: Id.; DÜRIG (org.). *Kommentar zum Grundgesetz*, vol. 2, 1989. Art. 21, cotas 44 e seguintes; in: KUNIG, Ph., in: VON MÜNCH; KUNIG. *GG-Kommentar*, vol. 1, 6ª ed. 2012, Art. 21, cota 47; RIXEN, S., in: KERSTEN; RIXEN (org.). *PartG*, 2009, § 3, cotas 28 e seguinte; LENSKI, S.-C. *Handkommentar Parteiengesetz*. 2011. § 3, cotas 3 e seguintes; IPSEN, J., in: Id. (org.). *ParteienG-Kommentar*. 2008. § 3, cota 8.

- ² FLUME, W. *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, vol. 1, 2ª parte. *Die juristische Person*. 1983. Prefácio; naturalmente o conceito de pessoa jurídica não é idêntico ao conceito da forma jurídica, que é a forma jurídica da mencionada pessoa jurídica; para os fins da presente contribuição, o conceito da pessoa jurídica pode ser, em grande parte, igualado ao da forma jurídica. Vide, a respeito, OTT, C. *Recht und Realität der Unternehmenscorporation*. 1978. p. 43 e seguintes, 49 e seguintes: “no entanto, considera-se [na doutrina] pacificado que a pessoa jurídica não é idêntica a uma determinada estrutura da associação, nem se encontra em uma relação necessária com esta” e a posição contrária: “pessoa jurídica e estrutura corporativa da associação, pessoa jurídica e corporação são idênticas”, p. 52; porém, com relação a uma nova contribuição à teoria civilista da pessoa jurídica cf. WINDEL, P. A. *Ist der Mensch eine „juristische Person“?*, in: GÖDICKE et al. (org.). *FS Schapp*. 2010. p. 537 e seguintes.
- ³ KRÜPER, J.; KÜHR, H., in: *ZJS*, 2014, p. 16 (18 e seguintes, 21 e seguinte).
- ⁴ Sobre teores extravagantes do raciocínio em termos de codificação, vide KROPFENBERG, I., in: *JZ*, 2008. p. 905 e seguintes.
- ⁵ Sobre a orientação por finalidades cf., por exemplo, TEUBNER, G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*. 1978. p. 31 e seguintes (com base no exemplo da associação).
- ⁶ Sobre a distinção cf. JESTAEDT, M. *Die Verfassung hinter der Verfassung*. 2009. p. 17 e seguintes, 21 e seguintes em vários trechos; sobre uma abordagem do direito dos partidos na perspectiva da teoria constitucional, vide, nesse volume, a contribuição de Matthias Jestaedt, p. 83; com relação à necessária referência à função e também WINDEL (nota de rodapé 2), p. 538: “Só podemos conceitualizar se correlacionarmos o conceito a um sistema e [...] determinarmos [...] a sua função.”
- ⁷ VON GIERKE, O. *Das Wesen der menschlichen Verbände*. 1902; FLUME (nota de rodapé 2), § 1, com observações extensas acerca do significado de Savigny, no tocante à teoria da pessoa jurídica.
- ⁸ Por exemplo em TEUBNER (nota de rodapé 5); na perspectiva da sociologia do direito, por exemplo em EHRlich, E. *Grundlegung der Soziologie des Rechts*. 1913. p. 20 e seguintes.
- ⁹ Com vistas aos partidos políticos, cf., por exemplo, BUKOW, S. *Die professionalisierte Mitgliedpartei*. 2013; cf. também Id., POGUNTKE, T. *Innerparteiliche Organisation und Willensbildung*, in: NIEDERMAYER (org.). *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 147 e seguintes.
- ¹⁰ TRUTE, H. -H. *Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich ändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, in: SCHUPPERT (org.). *Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“*. 1999. p. 13 e seguinte; vide sobre a “função de elemento interdisciplinar de ligação “do “conceito de pessoa” na perspectiva do direito civil, a argumentação mais pormenorizada WINDEL (nota de rodapé 2), p. 543 e seguintes.
- ¹¹ JESTAEDT, M. *Selbstverwaltung als „Verbundbegriff“*, in: *Die Verwaltung* 35 (2002), p. 293 (297 e seguinte).
- ¹² Sobre a orientação de pessoas jurídicas pelos fins, vide VON SAVIGNY, F. C. *System des heutigen römischen Rechts*, vol. 2. 1840. p. 239 e seguinte e p. 324 e seguinte.
- ¹³ KRÜPER; KÜHR (nota de rodapé 3), p. 16 (17).

- ¹⁴ Cf. a esse respeito, por exemplo, KORIOTH, S. *Religionsfreiheit - individuell, kollektiv, objektiv, institutionell*, in AUGSBERG; KORIOTH (org.). *Grundrechte als Phänomene kollektiver Ordnung*. 2014. p. 231 e seguintes.
- ¹⁵ OTT (nota de rodapé 2), p. 85 e seguintes.
- ¹⁶ VON GIERKE, O. *Das Wesen menschlicher Verbände*. 1902. p. 3.
- ¹⁷ Sobre a distinção usual entre *polity, policy e politics* na Ciência Política, vide, por exemplo, JANN, W. *verbete "Politikfeldanalyse"*, in: NOHLEN; SCHULTZE (org.). *Lexikon der Politikwissenschaft*, vol. 2., 4ª ed., 2010. p. 754 e seguintes.
- ¹⁸ Sobre a orientação ideológico-programática de partidos, vide, por exemplo, LUCARDIE, P. *Zur Typologie politischer Parteien*, in: DECKER (org.). *Handbuch der deutschen Parteien*. 2ª ed., 2013. p. 61 e seguintes.
- ¹⁹ Com relação aos partidos, vide KRÜPER; KÜHR (nota de rodapé 3), p. 16 (18).
- ²⁰ PREISENDÖRFER, P. *Organisationssoziologie*. 2ª ed., 2008. p. 26 e seguintes.
- ²¹ Cf. e.g. KIESER, A.; WALGENBACH, P. *Organisation*. 6ª ed., 2010. p. 6 e seguintes, sobre traços distintivos de organizações.
- ²² V. WOLFF, H. J. *Organschaft und juristische Person*, vol. 2., 1934. p. 102 e seguintes.
- ²³ KIESER; WALGENBACH (nota de rodapé 21), p. 15 e seguintes.
- ²⁴ GIERKE (nota de rodapé 16) p. 26 (nessa página, com vistas à Ciência Jurídica): "E onde quer que a personalidade da associação apareça, coloca-se para a Ciência Jurídica a tarefa de compreender, ordenar e explicitar [...] as normas jurídicas [*Rechtssätze*] vigentes para a vida externa e interna da associação".
- ²⁵ KIESER; WALGENBACH (nota de rodapé 21), p. 15 e seguintes; sobre o nexo estreito entre organização e pessoa jurídica, vide OTT (nota de rodapé 2), p. 94 e seguinte.
- ²⁶ KIESER; WALGENBACH (nota de rodapé 21), p. 266.
- ²⁷ Sobre o elemento concorrencial da reflexão democrática sob o império da Lei Fundamental, com vistas aos partidos, cf. TOWFIGH, E. *Das Parteien-Paradox*. 2015. p. 76 e seguintes, 85 e seguintes, 194 e seguintes, em vias de publicação; genericamente sobre o ordenamento democrático, vide HATJE, A.; KOTZUR, M. *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, in: VVDStRL 69 (2010), p. 135 e seguintes resp. p. 173 e seguintes.
- ²⁸ Vide, a respeito disso, por exemplo, (com relação à área parcial do direito do financiamento de partidos) MORLOK, M. *Rechtliche Grundlagen*, in NIEDERMAYER (org.). *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 241 (255); da perspectiva politológica, cf., por exemplo,, BUKOW (nota de rodapé 9), p. 101 e seguintes.
- ²⁹ Vide agora sobre a função dos partidos no sistema político TOWFIGH (nota de rodapé 27).
- ³⁰ Cf. as contribuições de PÜNDER, H. e CANKIK, P. *Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie*, VVDStRL 72 (2013), p. 191 resp. p. 268.
- ³¹ A esse respeito, por exemplo, KRÜPER, J. *Verfassungsrechtswissenschaft und Partei-Mitgliederentscheide - Nachbemerkenungen zu einer Debatte*, in: MIP 2014. p. 181.
- ³² TEUBNER (nota de rodapé 5).

- ³³ TEUBNER (nota de rodapé 5), p. 34 e seguinte, sobre a especificação do fim (nesse lugar: da associação) com traço distintivo.
- ³⁴ OTT (nota de rodapé 2), p. 92 e seguinte.
- ³⁵ Vide, no entanto, agora a respeito da situação paradoxal da necessidade dos partidos políticos, por um lado, e dos controles democráticos falhos, por outro, TOWFIGH (nota de rodapé 27).
- ³⁶ TEUBNER (nota de rodapé 5), p. 60 e seguinte.
- ³⁷ Sobre a dicotomia de público/privado nos estatutos das associações, vide, por exemplo, TEUBNER (nota de rodapé 5), p. 122 e seguintes.
- ³⁸ TEUBNER (nota de rodapé 5), p. 169 e seguintes.
- ³⁹ TEUBNER (nota de rodapé 5), p. 169 e seguintes - lá como "questões jurídicas da defesa de interesses no regime representativo".
- ⁴⁰ Sobre a orientação pelas relações jurídicas na teoria da pessoa jurídica, vide SAVIGNY (nota de rodapé 12), p. 278; FLUME (nota de rodapé 2), p. 11 e seguinte.
- ⁴¹ Vide, a esse respeito, a Lei da participação de mulheres e homens com direitos iguais em posições de mando no setor privado e no serviço público, BT-Drucks. 18/4227.
- ⁴² Vide, a esse respeito, BUKOW (nota de rodapé 9), p. 158 e seguintes.
- ⁴³ PREISDÖRFER (nota de rodapé 20), p. 146 e seguinte; HASSE, R.; KRÜCKEN, G. *Neo-Institutionalismus*. 1999. p. 22 e seguintes; BOXENBAUM, E.; JONSSON, S. *Isomorphism. Diffusion and Decoupling*, in: GREENWOOD et al. (org.). *Organizational Institutionalism*. 2008. p. 78 (79 e seguinte).
- ⁴⁴ DI MAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, in: *American Sociological Review* 48 (1983), p. 147 (150).
- ⁴⁵ DI MAGGIO; POWELL (nota de rodapé 44), p. 147 (150 e seguintes).
- ⁴⁶ DI MAGGIO; POWELL (nota de rodapé 44), p. 147 (151 e seguintes).
- ⁴⁷ E.g. em MORLOK, M. *Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien*, in: *Das Deutsche Bundesrecht* (Loseblatt). Outubro de 2007, cotas 11 e seguinte.
- ⁴⁸ Isso naturalmente vale apenas na medida em que não se pensa que os princípios constitucionais da Lei Fundamental devam ser compreendidos como meros mandamentos-quadro [*Rahmgebote*], mas não - em termos de teoria dos princípios - como mandamentos de otimização; com vistas ao princípio democrático. Vide a esse respeito UNGER, S. *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*. 2010. p. 122 e seguintes (especialmente p. 131 e seguintes).
- ⁴⁹ A esse respeito, MORLOK, M.; MERTEN, H., in *DÖV* 2011. p. 125.
- ⁵⁰ Sobre o significado da distinção de privado/público, vide já TEUBNER (nota de rodapé 5), p. 122 e seguintes; GRIMM, D. *Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität*. 2012, p. 2 e seguinte.
- ⁵¹ TEUBNER (nota de rodapé 5), p. 123 e seguinte.
- ⁵² Vide, recentissimamente, MARTEN, N. *Ein konzeptioneller Ansatz zur Konkretisierung des öffentlichen Zweckes*. 2014 (com base no exemplo do § 107, alínea 1, frase 1, do Código Municipal para o Estado Renânia do Norte-Vestfália).
- ⁵³ V. KRÜPER, J. *Gemeinwohl im Prozess*. 2009, p. 137 e seguinte, em vários trechos.

- ⁵⁴ WEBER, M. *Staatssoziologie*. 2ª ed. 1966. p. 50 e seguinte.
- ⁵⁵ OSSENBUHL, F., in: BayVBl. 2000. p. 161 (162).
- ⁵⁶ JUN, U. Typen und Funktionen von Parteien, in: NIEDERMAYER (org.). *Handbuch Parteienforschung*. 2013. p. 119 (123); Ibid. MORLOK (nota de rodapé 28), p. 252 e seguinte.
- ⁵⁷ Sobre a relação entre ordenamento-quadro [*Rahmenordnung*] e raciocínio em termos de otimização, com vistas ao princípio democrático, vide a análise pormenorizada de UNGER (nota de rodapé 48), p. 122 e seguintes (especialmente p. 131 e seguintes).
- ⁵⁸ KRÜPER, J. *Verfassung als Homogenitätsordnung*. Tese de livre-docência apresentada na Universidade de Düsseldorf. 2012. p. 291 e seguintes (sobre o Art. 21, alínea 1, frase 3, da Lei Fundamental).
- ⁵⁹ BUKOW (nota de rodapé 9), p. 158 e seguintes.
- ⁶⁰ STREIT, T. *Entscheidung in eigener Sache*. 2006; LANG, H. *Gesetzgebung in eigener Sache*. 2007.
- ⁶¹ Vide sobre associações municipais de eleitores, por exemplo, HOLTSMANN, E. *Parteifrei im Parteienstaat*, in MORLOK; POGUNTKE; WALTHER (org.). *Politik an den Parteien vorbei*. 2012. p. 25 e seguintes; Ibid. também MERTEN, H. *Institutionelle Rahmenbedingungen Kommunalen Wählergemeinschaften*, p. 95 e seguintes, bem como Ibid. ROSSNER, S. *Partei wider Willen*, p. 125 e seguintes.
- ⁶² A esse respeito, cf. também KRETSCHMER, G.; MERTEN, H.; MORLOK, M. *Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz*, in: ZG 2000. p. 41 (53 e seguinte).
- ⁶³ “*Wir brauchen ein Stiftungsgesetz*”, entrevista de Martin Morlok, in TAZ, 15 de setembro de 2013.
- ⁶⁴ V. KRETSCHMER; MERTEN; MORLOK (nota de rodapé 62), p. 41 (55).
- ⁶⁵ SCHINDLER, A. *Die Partei als Unternehmer*. 2006; ANGELOV, M. *Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien*. 2006.
- ⁶⁶ BUKOW; POGUNTKE (nota de rodapé 9), p. 189 e seguintes.
- ⁶⁷ BUKOW, S. *Die professionalisierte Parteiorganisation*, in: JUN; HÖHNE (org.). *Parteien als fragmentierte Organisationen*. 2010. p. 257 (260 e seguintes).
- ⁶⁸ BUKOW (nota de rodapé 67), p. 261.
- ⁶⁹ BVerfG de 25 de março de 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11.
- ⁷⁰ HAHN, C. *Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. 2009. p. 167 e seguintes.
- ⁷¹ SCHULZE-FIELITZ, H. Neste volume, p. 105.
- ⁷² TOWFIGH (nota de rodapé 27), p. 124 (“desconfiança constitucional”).
- ⁷³ Esse problema revela-se no direito constitucional como pergunta pelo paralelismo dos conceitos de democracia no Art. 20, alínea 1 da Lei Fundamental; cf., a respeito disso, TSATSOS, D.; MORLOK, M. *Parteienrecht*. 1982. p. 36 e seguintes.
- ⁷⁴ BVerfGE 2, 1 (40); a esse respeito, vide, por exemplo, KLEIN, H. H., in MAUNZ; DÜRIG (fundadores). GG, Loseblatt, Art. 21 [2014] cotas 340 e seguintes; KLUTH, W., in: Beck-OK GG, Ed. 23, Art. 21, cotas 157 e seguintes; MORLOK, M., in: DREIER (org.). GG, vol. 2, 2ª ed., 2006. Art. 21, cota 125.

- ⁷⁵ Sobre o ancoramento da organização partidária no direito fundamental dos membros, vide. KRÜPER, J.; KÜHR, H., in: ZJS 2014, p. 143 (150 e seguinte).
- ⁷⁶ Hans Hugo Klein menciona “tendências oligárquicas inevitáveis”, in: MAUNZ; DÜRIG (fundadores). GG, Loseblatt, Art. 21 [2014] cota 331; OTT (nota de rodapé 2), p. 112 com razão chama a atenção à tendência à oligarquização, necessariamente ligada à constituição corporativa de uma organização.
- ⁷⁷ JUN (nota de rodapé 56), p. 125.
- ⁷⁸ JUN (nota de rodapé 56), p. 125.
- ⁷⁹ BUKOW; POGUNTKE (nota de rodapé 9), p. 184 e seguinte.
- ⁸⁰ V. e.g. WIESENDAHL, E. *Mitgliederparteien am Ende?* 2006.
- ⁸¹ Em BUKOW (nota de rodapé 9), esse termo fornece o título.
- ⁸² BUKOW (nota de rodapé 67), p. 265.
- ⁸³ BUKOW (nota de rodapé 9), p. 34 e seguinte.
- ⁸⁴ DWORKIN, R. What is Equality? Part 4: Political Equality, in: 22 U.S.F. L. Rev. 1 1987-1988, p. 1 (9 e seguintes); Id., in 28 Alta. L. Rev. 324 1989-1990, p. 324 (332 e seguintes).
- ⁸⁵ BUKOW (nota de rodapé 9), p. 82 e seguintes.

Atribuição de tarefas e responsabilidade pelo financiamento de partidos políticos

Joachim Wieland

Tradução Peter Naumann

A. Síntese do problema

Para a regulamentação legal do financiamento de partidos políticos, vale a máxima: No princípio era o dinheiro.¹ Representado pelos mandatários ligados aos partidos políticos, o Estado começou por colocar dinheiro à disposição dos partidos. Quando essa prática foi questionada², as pessoas politicamente responsáveis perceberam a necessidade de justificar o financiamento dos partidos, sob o argumento de que os partidos cumprem tarefas públicas, de sorte que seu (co)financiamento é de interesse público³. Por conseguinte, a definição das tarefas dos partidos foi efetuada depois do seu financiamento.

Isso distingue o financiamento público dos partidos políticos do financiamento de outras tarefas públicas. Ao passo que, em outras situações, identifica-se primeiro uma tarefa pública⁴, cujo financiamento será objeto de reflexões posteriores⁵, a relação aqui é inversa: no financiamento dos partidos, a argumentação, tendencialmente, tem por escopo a justificação de subsídios provenientes do erário⁶. Aqui, por vezes, vale a máxima de que procuramos novas tarefas para justificar o repasse de mais dinheiro.

Isso não significa que os partidos políticos não tenham nenhuma necessidade financeira, a ser atendida pelos recursos do erário. No entanto, o desejo por mais recursos defronta-se sempre com os gastos dos

partidos políticos, que excedem os recursos disponíveis⁷. Nesse sentido, a multiplicidade das tarefas – e não o montante dos gastos – constitui o argumento decisivo para a justificação da demanda financeira. Ocorre que uma crítica das tarefas e despesas não é cogente, enquanto os recursos do erário fluem na dependência dos gastos. Tal situação é infeliz. Seria correto que também o financiamento dos partidos fosse sempre consequência da atribuição de tarefas, cuja urgência poderia ser justificada *per se*.

O Tribunal Constitucional Federal aceitou essa prática em parte, ao considerar o financiamento público dos partidos políticos como um fenômeno mais ou menos concedido⁸. Para justificar a prática do financiamento, situou os partidos políticos nos primeiros anos da sua jurisprudência, na proximidade do Estado⁹. Contudo, entretentes, venceu o entendimento de que os partidos políticos não são agências estatais¹⁰, mas associações de cidadãs e cidadãos.

Isso não altera em nada os custos ligados às atividades de um partido político. O olhar transatlântico sobre a situação nos EUA mostra que a política – e sobretudo as campanhas eleitorais – podem consumir com facilidade bilhões de dólares, fazendo com que os políticos se tornem quase que forçosamente dependentes de doadores ricos e de seus interesses específicos. Ocorre que a democracia não deveria ser uma operação armada por bilionários ou milionários, mas sim um regime capaz de possibilitar a participação de todas as cidadãs e de todos os cidadãos interessados na *res publica*. A participação política não pode depender da capacidade contributiva financeira.

Quem quer possibilitar a participação efetivamente igual de todos na formação da vontade política pela coatuação dos partidos deve cuidar do financiamento adequado dos partidos. Enquanto organizações de massas, os partidos políticos alemães também são dispendiosos, uma vez que necessitam de recursos humanos e materiais para financiar despesas consideráveis de organização e administração e poder atender e informar um grande número de filiados.

Há muitas décadas, no entanto, a disposição para a organização não diminui apenas nos partidos políticos, mas também em associações, sociedades e comunidades religiosas. Nos partidos políticos, a diminuição da disposição para a organização pode ser contra-arrestada um pouco pelo acesso a cargos políticos, como prêmio pela filiação e engajamento. Tal acesso é mais fácil por intermédio de um partido político¹¹. Mas o número de cargos, em cujo preenchimento os partidos políticos influem, é nitidamente menor do que o número de filiados. Nem de longe qualquer membro do partido poderá ocupar um cargo público. Inversamente, a necessidade financeira dos partidos faz com que,

também na Alemanha, os membros ricos possam usar seu dinheiro para comprar influência em um partido político¹².

Devemos constatar com sobriedade que todos os partidos políticos alemães estão pendurados no Estado. O aspecto positivo desse fato é que o financiamento público reduz a dependência em relação a alguns doadores individuais¹³ levando, ao mesmo tempo, à independência dos partidos políticos no que tange ao empenho de seus membros. Ainda que, no curto prazo, isso constitua uma vantagem, no longo prazo isso conduz facilmente ao esvaziamento do substrato de recursos humanos dos partidos políticos.

Em 2012, os partidos políticos alemães receberam, ao todo, mais de 150 milhões de euros do erário. O financiamento dos partidos é indexado desde 2013. O índice de referência do indexamento são os preços ao consumidor e os salários. A Lei dos partidos define, no § 18, alínea 2, o volume total anual de recursos do erário, um valor máximo, que pode ser pago a todos os partidos (limite superior absoluto, ajustado anualmente)¹⁴. Esse aumento é calculado pelo percentual de aumento do índice de preços dos gastos típicos de um partido no ano anterior, comparativamente ao ano de pretensão de subsídios¹⁵.

O fundamento do índice de preços é formado por duas parcelas: a primeira, de 70%, corresponde ao índice geral de preços ao consumidor; a segunda, de 30%, corresponde ao índice dos ordenados mensais, estipulados nas convenções coletivas dos trabalhadores e funcionários da administração nas entidades territoriais de direito público [*Gebietskörperschaften*].

B. Atribuição de tarefas

A tarefa constitucionalmente definida dos partidos políticos resulta do disposto no Art. 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental: “Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo.” Com isso, os partidos são parte integrante e constitucionalmente necessária do ordenamento, fundado na liberdade e democracia [*freiheitlich demokratische Grundordnung*].

Em correspondência com a orientação da Constituição, sua tarefa legalmente definida objetiva a colaboração livre e duradoura na formação da vontade política do povo (Lei dos partidos, § 1, alínea 1). A Lei dos partidos espera a colaboração dos partidos em todas as esferas da vida pública. Eles devem influir na opinião pública, estimular e aprofundar a formação política, fomentar a participação ativa dos cidadãos e das cidadãs na vida pública e, por fim, capacitar e qualificar esses cidadãos e cidadãs para a assunção de responsabilidade pública. Os partidos

devem participar das eleições por meio da indicação de candidatos e influir na evolução política no governo e no parlamento. Faz parte da sua tarefa também a introdução de objetivos políticos no processo da formação da vontade do Estado. Assim os partidos devem zelar por uma ligação viva permanente entre o povo e os órgãos estatais¹⁶.

C. Responsabilidade de financiamento

A assim definida tarefa pública dos partidos políticos serve de justificativa para o financiamento público dos partidos¹⁷. Por conseguinte, os partidos políticos apresentam-se, de acordo com a mencionada caracterização feita por Gerd Roellecke, como agências do aparelho político¹⁸. Situando-se entre o Estado e a sociedade¹⁹, absorvem da sociedade parcelas de justificação e problemas políticos, o que fomenta sua conquista e preservação do poder.

Martin Morlok mostrou com pertinência que o conceito da cooperação aponta para a concorrência dos partidos políticos com associações, iniciativas cidadãs e meios de comunicação de massa²⁰. Além da representação de interesses, a tarefa dos partidos políticos é a operação do sistema político²¹. Nesse sentido, eles são “organizações com finalidades especiais”, que devem ser variáveis e adaptáveis a circunstâncias alteradas. Assim compreendidos, os partidos políticos são associações de cidadãs e cidadãos, que participam da formação da vontade estatal.

Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Federal denominou-os “organizações de preparação de eleições”²². Tudo indica que tal tarefa foi atribuída com vistas à desejada admissibilidade do financiamento público dos custos necessários para uma campanha eleitoral adequada. Assim, a responsabilidade do Estado pelo financiamento dos partidos políticos foi fundamentada a partir das tarefas atribuídas aos partidos.

O Tribunal Constitucional Federal adaptou a atribuição das tarefas ao financiamento já estabelecido²³. De acordo com ele, os recursos do erário servem à preparação das eleições²⁴. A jurisprudência do tribunal já afirmou cedo que o Estado disponibiliza recursos financeiros aos partidos políticos, que sustentam as eleições²⁵. Mais tarde, constatou a inconstitucionalidade dos subsídios correntes para o custeio de toda a atividade política dos partidos²⁶. Em 1992, ele suavizou essa afirmação, enfatizando agora que os partidos seriam mais do que organizações para a preparação das eleições²⁷. Com base nessa premissa, a formação da vontade, no povo e nos órgãos estatais, ocorreria em múltiplas e cotidianas relações recíprocas de causa e efeito. Os partidos deveriam atuar constantemente para dentro e para fora²⁸. Por isso, o Estado poderia financiar a atividade política geral dos partidos.²⁹ Nesse caminho,

a jurisprudência anterior do 2º Senado do Tribunal Constitucional Federal foi, no tocante a seu resultado, convertida no seu oposto.

No entanto, o Tribunal Constitucional Federal percebeu também as consequências dessa “estatização” dos partidos políticos. Para contrarrestar essa evolução, decidiu que a liberdade dos partidos, com relação ao Estado, só permitiria seu financiamento parcial³⁰, sendo que os partidos deveriam continuar dependendo economicamente do apoio das cidadãs e dos cidadãos³¹.

Nas palavras de Dieter Grimm, o financiamento dos partidos deve ser realizado de tal modo que o processo político remanesça aberto, e a concorrência entre os partidos seja preservada³². Ao mesmo tempo a retrovinculação da cúpula partidária à base social deve estar assegurada³³. Nesse contexto, o Tribunal Constitucional Federal afirma que os partidos não devem “tornar-se dependentes do Estado, de maneira constitucionalmente não mais tolerável”³⁴. Surge assim a pergunta incontornável: qual dependência dos partidos políticos do Estado é tolerável?

De acordo com a jurisprudência e a Lei dos partidos, a soma das receitas auferidas por atividades do próprio partido limita os subsídios concedidos pelo erário³⁵. O segundo limite é a manutenção da capacidade de funcionamento dos partidos políticos³⁶. Nessa medida, surge, porém, a pergunta sobre se e como esse limite pode adquirir eficácia na prática estatal. De qualquer modo, um aumento do volume total do financiamento público dos partidos só é possível em caso de alteração das circunstâncias³⁷.

No entanto, é problemático que o financiamento das bancadas parlamentares³⁸ e das fundações políticas³⁹ não seja incluído na limitação total⁴⁰. Inversamente, a demanda de financiamento público por parte de partidos sempre é infinita. A consequência disso é a necessidade de uma limitação estatal acerca da quantidade de recursos financeiros, demandada pelos partidos. Reforça-se, dessarte, a “estatização” dos partidos⁴¹. Isso é um desenvolvimento falho. Seria desejável determinar as tarefas dos partidos, independentemente do financiamento, e definir suas tarefas não com referência ao Estado, mas como expressão do princípio da democracia e da defesa dos direitos civis políticos.

D. Financiamento de partidos contrários à Constituição

Os assim chamados “partidos inimigos da Constituição” colocam um problema especial: pode ou deve haver regulamentações especiais para eles? *De constitutione lata*, tais regulamentações especiais seriam inadmissíveis, pois o Estado interviria com elas na igualdade de oportunidades e na concorrência interpartidária⁴². Por outro lado – e de acordo

com as instruções normativas da Constituição – só pode haver desvantagens jurídicas para os partidos que o Tribunal Constitucional Federal declare inconstitucionais (Lei Fundamental, Art. 21, alínea 2)⁴³.

De constitutione ferenda, coloca-se a pergunta sobre se uma regulamentação especial para partidos inimigos da Constituição afetaria o princípio da democracia no sentido da cláusula pétrea contida no Art. 79, alínea 3, da Lei Fundamental. Regulamentações especiais seriam uma intervenção considerável na igualdade democrática dos partidos políticos e, ao mesmo tempo, na igualdade eleitoral. Devem ser rejeitadas do ponto de vista da política constitucional, quando não combinadas com um procedimento, que, nos seus pormenores, seja comparável ao processo de proibição de um partido. Mas nesse caso também se pode promover de saída um processo de proibição do partido. Por conseguinte, a responsabilidade de financiamento do Estado existe também para partidos políticos “inimigos da constituição”, do ponto de vista da situação legal e constitucional atual.

E. Perspectivas

A colaboração dos partidos políticos na formação da vontade política vem sofrendo transformações. À diferença de tempos anteriores, os partidos políticos atuais praticamente não mais enfeixam ambientes políticos. Em que pesem todas as transformações, o eleitorado procura agentes cambiantes e não permanecem fiéis a um partido político, uma vez escolhido⁴⁴. Inversamente, os partidos políticos adaptam os conteúdos da sua atuação às preferências percebidas no eleitorado.

A participação do poder se torna cada vez mais importante do que os conteúdos políticos. Nos últimos anos, o repentino abandono da utilização pacífica da energia nuclear para fins de geração de energia elétrica, a abolição do serviço militar obrigatório e a negociação da assim chamada grande coalizão entre o Partido Social-Democrata e a União Democrata-Cristã na República Federal da Alemanha mostraram isso com clareza.

Tal evolução fomenta a disposição do eleitorado à fundação de novos partidos. A fundação de novos partidos é facilitada pelo financiamento público dos partidos, que estimula o enfeixamento de interesses de minorias⁴⁵. Os partidos transformam-se assim em prestadores de serviços em meio à concorrência⁴⁶. Isso acarreta uma profissionalização, mas conduz também a um distanciamento das cidadãs e dos cidadãos, na medida em que convicções políticas tornam-se secundárias, em favor de considerações de oportunidade.

Com isso, percebemos – como em muitas outras esferas da vida social

– uma aproximação com as relações imperantes nos EUA. O próximo passo será a formação de *political action committees*. Tais instituições, cuja única finalidade é o financiamento de campanhas em prol de candidatos individuais ou determinados partidos políticos, dos quais as eleitoras e os eleitores só são formalmente independentes, conduzem, em última instância, a um drible das barreiras ao financiamento dos partidos, estabelecidas pela Lei dos partidos. O Estado canalizará tais evoluções, mas não poderá impedi-las totalmente. Assim Martin Morlok ainda terá muito o que fazer no campo da análise científica dos partidos políticos.

Notas

¹* Alusão parodística ao Evangelho segundo São João, 1, 1 [Nota do Tradutor]

² Vide sobre a evolução histórica KLEIN, H.H., in: MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*. 71. Erg.-Lfg. 2014. Art. 21, cotas 436 e seguintes.

³ Cf. MORLOK, M. *Parteiengesetz*. 2ª ed. 2013, Observação preliminar à Seção 4, cota 1.

⁴ Cf. MAUNZ, T., in: MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*. 71. Erg.-Lfg. 2014, Art. 104a, cota 10.

⁵ Assim, por exemplo, para o financiamento das bancadas BUTZER, H., in: *BeckOK GG*. 22ª ed., 2014. Art. 38, cota 150.

⁶ Assim também ADAMS, K.-H. *Parteienfinanzierung in Deutschland*. 2005. p. 491.

⁷ Cf. ADAMS (nota de rodapé 5), p. 519.

⁸ BVerfGE 8, 51 (63); BVerfGE 12, 276 (279 e seguinte).

⁹ BVerfGE 2, 1 (73); BVerfGE 5, 85 (133).

¹⁰ Assim, porém, Gerd Roellecke, in: UMBACH; CLEMENS. *GG*, vol. I. 2002, Art. 21, cotas 17 e seguinte.

¹¹ § 1, alínea. 2 da Lei dos partidos.

¹² Cf. KLEIN (nota de rodapé 1), Art. 21, cota 416, sobre a dependência de doadores privados individuais.

¹³ KLEIN (nota de rodapé 1), Art. 21, cota 424; MORLOK, M. *Spenden - Rechenschaft - Sanktionen - Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung*, in: NJW 2000. p. 761 (762).

¹⁴ Para 2012, vide também o panorama geral *Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung gemäß § 18 e seguintes, partG*, Anexo 2 (consultado em 30 de janeiro de 2013).

¹⁵ Cf. MORLOK (nota de rodapé 2), § 18, cota 7.

¹⁶ A esse respeito, BVerfGE 85, 264 (284 e seguintes).

¹⁷ Cf. MORLOK, M. *Parteienfinanzierung: Mängel und Reformchancen*, in: VON ARNIM (org.). *Reform der Parteidemokratie*. 2003. p. 156 e seguinte.

¹⁸ Roellecke (nota de rodapé 9), Art. 21, cota 17.

- ¹⁹ PÖLLMANN, G. *Kooperativer Staat und Parteiendemokratie*. 2006. p. 98.
- ²⁰ MORLOK, M. (nota de rodapé 2), § 1, cota 3; a esse respeito também BVerfGE 85, 264 (285).
- ²¹ Morlok (nota de rodapé 16), p. 156.
- ²² BVerfGE 8, 51 (63).
- ²³ BVerfGE 85, 264 (284 e seguintes).
- ²⁴ BVerfGE 85, 264 (284 e seguintes).
- ²⁵ BVerfGE 8, 51 (63).
- ²⁶ BVerfGE 20, 56 (113).
- ²⁷ BVerfGE 85, 264 (283 e seguintes), assim também JARASS, H.R.; PIEROTH, B. *GG-Kommentar*, Art. 21 cota 6, 13; KORIOH, S. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: MANSSEN (org.). *Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa*, p. 21.
- ²⁸ BVerfGE 85, 264 (284 e seguintes).
- ²⁹ BVerfGE 85, 264 (285 e seguintes).
- ³⁰ BVerfGE 85, 264 (287 e seguintes), de acordo: MORLOK (nota de rodapé 16), p. 167.
- ³¹ A esse respeito MORLOK (nota de rodapé 12), p. 762; MORLOK, M. (nota de rodapé 16), p. 167; MORLOK, M., in: VON ARNIM (org.). *Politikfinanzierung in der europäischen Union*. Speyrer Podiumsdiskussion 2005. p. 11.
- ³² GRIMM, D., in: *Handbuch des Verfassungsrechts*. 2ª ed., 1995. § 14, cota 53.
- ³³ BVerfGE 85, 264 (287 e seguintes); de acordo: MUTERS, K. *Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteifinanzierung*. 2004. p.113.
- ³⁴ BVerfGE 85, 264 (288).
- ³⁵ § 18 al. 5 da Lei dos partidos; BVerfGE 85, 264 (265, 289).
- ³⁶ MORLOK (nota de rodapé 16), p. 157 e seguinte.
- ³⁷ MUTERS, K. (nota de rodapé 32), p.113.
- ³⁸ A esse respeito, BUTZER (nota de rodapé 4), Art. 38, cota 151; KLEIN (nota de rodapé 1), Art. 21, cota 435.
- ³⁹ A esse respeito, KLEIN (nota de rodapé 1), Art. 21, cota 435; JARASS; PIEROTH (nota de rodapé 26), Art. 21, cota 40.
- ⁴⁰ Assim, no entanto, BVerfGE 85, 264 (289).
- ⁴¹ Cf. ADAMS (nota de rodapé 5), p. 533.
- ⁴² Cf. BVerfGE 111, 382 (409); de acordo: MORLOK, M. *Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs*, in: NVwZ 2005. p. 157 (158).
- ⁴³ MORLOK, M. *Parteiverbot als Verfassungsschutz - Ein unauslösbarer Widerspruch?*, in: NJW 2001. p. 2931 (2937).
- ⁴⁴ Sobre o início dessa evolução na década de 1990: ADAMS (nota de rodapé 5), p. 497.
- ⁴⁵ BVerfGE 111, 382 (405 e seguintes).
- ⁴⁶ A esse respeito, v. a opinião crítica de GRIMM, D. (nota de rodapé 31), § 14, cota 81.

As consequências de relatórios falhos de prestação de contas de partidos: os §§ 19a, 23a e 31a da Lei dos partidos no contexto do direito público à reação

Heiko Sauer

Tradução Peter Naumann

A. Introdução

A discussão em torno das consequências advindas de relatórios falhos de prestação de contas de partidos é tão antiga quanto o próprio dever de prestação de contas. No interesse da transparência das suas receitas e da utilização dos seus recursos, os partidos políticos são obrigados, em conformidade com o Art. 21, alínea 1 frase 1, da Lei Fundamental, à prestação pública de contas acerca do seu patrimônio. Tal obrigação seria de pouco valor, se falhas em relatórios de prestação de contas não acarretassem consequências jurídicas.

Acresce que os partidos políticos recebem subsídios financeiros do erário, calculados e distribuídos com fundamento nos relatórios de prestação de contas. Por isso, as consequências de relatórios falhos não devem ser analisadas apenas com vistas ao mandamento de transparência¹, mas justamente também com vistas ao financiamento público dos partidos. Isso explica porque as consequências previstas pela Lei dos Partidos para infrações das normas de prestação de contas são, sobretudo, de natureza financeira², levando, em determinadas circunstâncias, à exigência de reembolso de subsídios concedidos pelo erário ou à imposição de multas pecuniárias no valor duplo ou triplo do montante, com relação ao qual foram prestadas informações incorretas³.

As consequências de falhas em relatórios de prestação de contas pelo

pagamento de recursos do erário estão regulamentadas em pormenores nos §§ 19a, 23a e 31a da Lei dos Partidos. No entanto, o concurso pouco compreensível dessas normas enseja algumas perguntas, que não podem ser respondidas – ou de qualquer modo não podem ser respondidas satisfatoriamente – apenas com fundamento no direito regulamentador dos partidos. Por isso, as referidas normas são analisadas a seguir diante do fundo dos princípios gerais juspublicistas do tratamento de violações do direito da parte do Estado e inseridas nesse contexto. Assim, o concurso das regulamentações do direito dos partidos pode ser melhor compreendido e questões controvertidas podem ser respondidas de modo convincente.

A presente contribuição é fundamentada em três passos argumentativos: no primeiro passo, apresentarei o arcabouço das regulamentações do direito dos partidos, identificando três problemas a serem solucionados. No segundo passo, apresentarei os fundamentos das consequências da ação ilegal do Estado e, por conseguinte, os fundamentos do direito público à reação. Ao apresentar esses fundamentos, retomo uma terminologia, que remonta ao fim do séc. XIX, desenvolvida para o direito público atual, nomeadamente pelo Prof. Morlok, cujo jubileu celebramos hoje⁴. No terceiro e último passo, mostrarei como as dúvidas, referentes ao direito dos partidos no trato com relatórios falhos de prestação de contas, podem ser solucionadas com fundamento na dogmática do direito público de reação.

B. Apresentação do arcabouço das regulamentações do direito dos partidos

Na apresentação do arcabouço das regulamentações do direito dos partidos, será necessário analisar em pormenores quatro tópicos, correspondentes ao trâmite procedimental costumeiro: em primeiro lugar, a obrigação dos partidos à prestação de contas; em segundo lugar, o exame dos relatórios de prestação de contas, apresentados pelo presidente do Parlamento Federal alemão; em terceiro lugar, a definição do montante dos subsídios concedidos pelo erário, com base no relatório de prestação de contas; e, em quarto lugar, as falhas possíveis de relatórios de prestação de contas e suas consequências jurídicas.

I. A obrigação dos partidos políticos quanto à apresentação de relatórios de prestação de contas

Com fundamento na orientação constitucional sobre a transparência das finanças dos partidos, a 5ª seção da Lei dos Partidos regulamenta os pormenores da prestação de contas. De acordo com o § 23 da Lei dos

partidos, o diretório do partido deve prestar contas publicamente, de acordo com a sua melhor ciência e consciência [nach bestem Wissen und Gewissen] e em conformidade com a verdade sobre a origem e utilização de todos os recursos, bem como sobre o patrimônio do partido, no fim de cada ano civil, em um relatório de prestação de contas.

Tal relatório deve conter uma conta de receitas, que abrange todas as fontes, nomeadamente as contribuições dos membros, as contribuições dos titulares de mandatos políticos e as doações⁵. O relatório de prestação de contas deve ser examinado e confirmado por um auditor e entregue até o dia 30 de setembro do ano subsequente ao ano da prestação de contas ao presidente do Parlamento Federal Alemão (§§ 19, alínea 1, frase 1, 23 alínea 2, frase 1, da Lei dos Partidos), sendo a prorrogação possível apenas até o fim do ano. Se o relatório não tiver sido apresentado até então, o partido perde, em conformidade com o § 19^a, alínea 3, frase 3, da Lei dos Partidos, o direito a recursos do erário, referentes a subsídios, ao passo que a parcela dos votos dos eleitores somente é perdida, se o relatório também não tiver sido apresentado até o fim do ano subsequente (§ 19a, alínea 3, frase 4 da Lei dos Partidos).

II. Exame do relatório de prestação de contas pelo presidente do Parlamento Federal Alemão

O presidente do Parlamento Federal deve examinar o relatório de prestação de contas que lhe foi apresentado, em conformidade com o § 23^a, alínea 1, frase 1, da Lei dos partidos, com vistas à sua correção em termos de forma e fundo. Se o presidente chega à conclusão de que o relatório corresponde às exigências da Lei dos Partidos, registra isso formalmente. Se, no entanto, tem dúvidas quanto à correção, abre um procedimento de inquérito, eventualmente multiescalonado, que será concluído ou com a constatação da regularidade do relatório de prestação de contas⁶ ou com a constatação da incorreção (§ 23^a, alínea 4, frase 1, da Lei dos Partidos).

No curso do inquérito, a definição do pagamento de recursos do erário só pode ocorrer em caráter provisório, conforme disposto no § 19^a, alínea 1, frase 3 da Lei dos Partidos. Se o relatório for incorreto, é necessário definir o montante do valor correspondente às informações incorretas, sendo o valor da multa calculado por esse valor (§ 31b, frases 1 e 2, da Lei dos partidos). O relatório incorreto deve ser corrigido pelo partido, sendo que, em casos de menor importância, a retificação somente poderá ser efetuada no relatório da prestação de contas do ano seguinte. Mesmo se isso não resulta expressamente do § 23a da Lei dos partidos, o relatório retificado deve ser submetido mais uma vez a exame, com subsequente nova constatação de sua correção.

Aqui surge a pergunta sobre como a constatação da correção ou incorreção de um relatório de prestação de contas deve ser classificada juridicamente. Em parte, fala-se de uma "função de mero aviso", em parte de uma "decisão declaratória" [*Feststellungsbescheid*]⁸. A esse respeito, só se pode afirmar, com referência à regulamentação contida no § 23^a, alínea 1, frase 3, da Lei dos Partidos, que, depois de uma decisão positiva, é possível efetuar um novo exame antes do decurso de 10 anos.

Como a fixação do montante dos subsídios do erário é fundamentada no relatório de prestação de contas declarado regular, a pergunta pela natureza jurídica da decisão declaratória não é desprovida de significado: se ela cumpre apenas uma função de informação, sendo, por isso, um ato real, pode-se tomar posteriormente, sem mais nem menos, uma decisão diferente. Se ela, ao contrário, produzir um efeito regulamentador, a regulamentação originária deve ser novamente abolida no caso da constatação de falhas em um relatório de prestação de contas, o que está sujeito a barreiras jurídicas, dependendo das circunstâncias. Num primeiro momento, a pergunta pela natureza jurídica da decisão declaratória é posta de lado, para ser retomada na última parte da presente contribuição.

III. Fixação dos subsídios do erário, em conformidade com o § 19a da Lei dos Partidos

Com fundamento no § 18, alínea 3, da Lei dos Partidos, os partidos políticos recebem, anualmente, no âmbito do financiamento parcial pelo Estado, € 0,85 por voto válido conquistado nas últimas eleições, até o limite de € 4.000.000 – e, além desse limite, € 0,70 por voto. Para cada euro, recebido por um partido a título de subsídio, i. e., para cada euro de contribuição paga por um membro ou titular de um mandato político ou para cada euro de uma doação legalmente obtida, o partido recebe € 0,38. O limite superior relativo do financiamento parcial de cada partido pelo Estado constitui a soma das receitas auferidas pelo próprio partido. Além disso, o § 18, alínea 3 da Lei dos Partidos prevê um limite superior absoluto do financiamento público dos partidos, adaptado à evolução dos preços, tendo esse limite atingido, em 2012, o valor de € 150.800.000.

O pagamento de subsídios pelo erário é fixado pelo presidente do Parlamento Federal Alemão no dia 15 de fevereiro de cada ano, em resposta a um requerimento dos partidos (§§ 19, alínea 1, frase 1, 19^a, alínea 1, frase 1, da Lei dos Partidos). O presidente do Parlamento Federal Alemão pode fixar o montante dos recursos do erário a serem pagos a um partido apenas com fundamento em um relatório de prestação de contas, que esteja em conformidade com as prescrições da Lei dos Partidos.

Se, na soma de todos os subsídios pagos a todos os partidos, o limite superior absoluto tivesse de ser ultrapassado, a pretensão dos partidos a subsídios do erário seria limitada, em conformidade com o disposto no § 19^a, alínea 5, da Lei dos Partidos, apenas ao montante correspondente ao valor máximo da parcela dos partidos. Tal regulamentação se reveste de considerável importância, uma vez que interliga potencialmente os destinos jurídicos dos recursos pagos aos partidos individuais: se o limite superior absoluto tivesse de ser ultrapassado e se partidos individuais ou todos os partidos recebessem menos subsídios do erário do que, a rigor, lhes competiria receber, os erros contidos em uma decisão declaratória individual também poderiam levar à ilegalidade das decisões declaratórias referentes aos outros partidos.

IV. Erros de relatórios de prestações de contas e suas consequências

No caso da constatação de erros em relatórios de prestação de contas, faz-se necessário distinguir, mais especificamente, entre três constelações: em primeiro lugar, a informação de subsídios, que efetivamente não foram pagos – ou, de qualquer modo, não foram pagos no valor informado; em segundo lugar, a não informação de subsídios efetivamente pagos; e, em terceiro lugar, todos os erros restantes, que não se referem à incorreção na coluna das receitas, quer dizer, por exemplo, a falta de uma análise por um auditor ou a participação de um auditor excluído⁹.

As consequências da informação de subsídios efetivamente não pagos estão regulamentadas no § 31a da Lei dos partidos. De acordo com essa disposição, a fixação dos recursos do erário deve ser revogada, e o reembolso dos recursos deve ser exigido, caso o montante dos recursos do erário, aos quais o partido tem direito, tenha sido fixado incorretamente, em virtude dos recursos indevidamente documentados. Em contrapartida, a informação faltante de recursos efetivamente pagos não produz nenhum efeito sobre a destinação de recursos do erário, não conduzindo à exigência de reembolso, mas à imposição do pagamento de multas, em conformidade com os §§ 31b e 31c da Lei dos partidos.¹⁰

As consequências de outros erros em relatórios de prestação de contas não são expressamente normatizadas pela Lei dos Partidos. Três alternativas resultantes de tais erros são imagináveis: em primeiro lugar, a aplicação análoga do § 31a da Lei dos partidos¹¹, que, no entanto, não convence realmente com vistas à pressuposição da relevância da incorreção da fixação dos recursos do erário para o resultado; em segundo lugar, um recurso à revogação discricionária da decisão declaratória, em conformidade com o § 48, alínea 1, da VwVfG [Lei sobre o processo administrativo], que, no entanto, também se afigura duvidosa, pois prevê, à diferença da Lei dos Partidos, uma decisão discricionária e, de resto, concede a

proteção da confiança expressamente excluída, em conformidade com o § 31^a, alínea 1, frase 3, da Lei dos Partidos. Em terceiro lugar, interessa considerar conclusiva a regulamentação do reembolso no direito dos partidos e, por essa razão, sem consequências jurídicas todos os casos de incorreção de relatórios de prestação de contas, não regulamentados nesse direito. Essa controvérsia não pode ser dirimida apenas com fundamento no direito regulamentador dos partidos. Por isso, ela deverá ser retomada somente depois da exposição dos lineamentos fundamentais do direito público à reação [*öffentliches Reaktionsrecht*].

Por fim, uma pergunta similar aparece, se consideramos que a constatação de erros, em um relatório de prestação de contas, não é a única razão possível da ilicitude da fixação de recursos do erário. Assim, uma decisão declaratória pode padecer de vícios formais ou a administração do Parlamento Federal pode calcular erroneamente o montante dos recursos a serem concedidos, com fundamento em relatório de prestação de contas que esteja conforme com as normas legais.

Também aqui se deve estabelecer se é possível recorrer à Lei sobre o processo administrativo (VwVfG)¹², se é necessário considerar uma solução nos termos do direito regulamentador dos partidos ou se é possível satisfazer-se com a decisão declaratória contrária às normas legais. De importância para os dois problemas é, mais especificamente, o disposto no § 31a, alínea 4, da Lei dos Partidos, segundo o qual as definições dos recursos a serem repassados e os pagamentos aos partidos restantes remanescem sem alteração, quando uma decisão declaratória referente a um partido é revogada. Tal regulamentação explica-se pela interligação do destino jurídico das decisões declaratórias individuais, causada pela fixação de um limite superior absoluto para a totalidade dos partidos subsidiados, que não pode ser ultrapassado. No entanto, remanesce também, sem plena clareza, a extensão, na qual tal regulamentação excludente se aplica.

V. Conclusão

Podemos concluir que a visão de conjunto do arcabouço de regulamentações devidas ao direito dos partidos, com vistas às consequências de relatórios errôneos de prestação de contas de partidos, resultou nas três perguntas de natureza jurídica: em primeiro lugar, na pergunta pela natureza jurídica da declaração da correção ou incorreção de um relatório de prestação de contas; em segundo lugar, na pergunta pelas consequências da constatação de erros em um relatório de prestação de contas, que não se refere a informações erradas quanto à receita do partido; e, em terceiro lugar, na pergunta pelas consequências da ilegalidade do cálculo de subsídios do erário a serem pagos aos partidos, no que diz respeito a tudo mais.

C. Os fundamentos gerais do trato com a atuação ilegal do Estado

I. O mandamento constitucional da restituição da legalidade

A seguir, apresentarei – primeiramente em termos genéricos – as consequências de violações do direito por parte do Estado, para poder responder, nesse fundamento, às perguntas colocadas pelo direito regulamentador dos partidos. No âmbito dessas explicações só posso abordar os lineamentos fundamentais do direito público à reação¹³. Por isso, a apresentação se restringe inteiramente à neutralização de violações do direito, não entrando no mérito da pergunta pela compensação de violações do direito, quer dizer, da responsabilidade civil do Estado pela violação do direito [*Staatsunrechtshaftung*].

Essa, por sua vez, também não tem nenhuma relação com as questões atinentes ao direito regulamentador dos partidos. O termo 'reações' designa reações à violação do direito e, com isso, às consequências da ação ilegal do Estado¹⁴. Na ciência do Direito Público, chama-se muito a atenção para uma "margem de sancionamento" do legislador na definição das consequências da ação ilegal do Estado¹⁵. Tal margem, contudo, não pode dispensar a obrigação de definir, com maior clareza do que de costume, o quadro constitucional da definição das consequências jurídicas.

Em princípio, cada titular de soberania tem a obrigação de arrumar [*ausräumen*] uma violação do direito¹⁶, quer dizer, de restituir o *status quo ante* legal, contanto que não tenha advindo nenhuma impossibilidade para tanto¹⁷. Isso significa que atos jurídicos ilegais devem ser cassados e atos materiais ilegais devem ser eliminados, inclusas as suas consequências ilegais. Existe, portanto, uma obrigação constitucional fundamental para a restituição da legalidade¹⁸. Entretanto, na contramão de um entendimento crescentemente popular, tal obrigação não resulta de uma dimensão dos direitos fundamentais de liberdade, compreendida nos termos do direito de resistência ao Estado [*abwehrrechtlich*]¹⁹, ou mesmo da essência do direito público subjetivo²⁰, mas do princípio do Estado de Direito, mais especificamente, da sua orientação em favor da legalidade da atuação do Estado²¹, pois a definição da reação à violação do direito não é nenhum problema especificamente atinente aos direitos fundamentais ou, mais genericamente, ao direito subjetivo, sendo que normas de conduta, em regra, nem perguntam pelas consequências da sua violação.

Muito pelo contrário, o mandamento da vinculação ao Estado de Direito, contido no Art. 20, alínea 3, da Lei Fundamental, destinado a tutelar e garantir a integridade e cominação de penas [*Bewehrung*] com

relação a todos os mandamentos de conduta endereçados ao Estado, possui também um teor de direito à reação, enquanto norma comportamental hierarquicamente superior. Esse mandamento objetivo de restituição é subjetivado, quando a própria norma jurídica respectivamente violada contém um direito subjetivo²².

II. Restituição automática da legalidade e restituição da legalidade, carente de implementação, bem como exclusão do dever de restituição

É necessário distinguir entre restituição automática e restituição carente de implementação, enquanto modalidades fundamentais da restituição da legalidade: como não surpreende, a restituição automática da legalidade se dá automaticamente, não carecendo, por conseguinte, de nenhuma ação estatal adicional (modelo monoescalonado de reação). O principal caso de aplicação da restituição automática está na nulidade de atos jurídicos ilegais, tal como previsto para atos administrativos e contratos de direito administrativo, em conformidade com os §§ 44 e 59 da Lei sobre o processo administrativo [VwVfG] apenas em caso de exceção, mas é suposta, em tese, para normas jurídicas ilegais pelo entendimento dominante dos doutrinadores²³.

Já no que tange à restituição da legalidade carente de implementação, o *status quo ante* legal precisa ser criado (modelo biescalonado de reação). Aqui também há uma certa margem para a restrição do dever de restituição, pois naturalmente a orientação da restituição da legalidade, própria do Estado de Direito, pode colidir com outros interesses constitucionais, nomeadamente o da segurança jurídica, da proteção da confiança ou da eficiência da administração pública.

Aqui compete ao legislador estabelecer relações de relativa prece-dência, adequadas às diferentes constelações²⁴, e excluir, com fundamento nelas, a obrigação à restituição da legalidade. Assim devemos ver como uma regulamentação de exclusão de tal espécie, por exemplo, o § 46 VwVfG sobre a irrelevância de vícios formais do ato administrativo, que não têm importância com relação ao resultado. Nesse contexto, devemos mencionar também as célebres (ou famigeradas) normas do direito regulamentador do planejamento da construção civil, sobre a irrelevância, contidas nos §§ 214 e 215 do BauGB [Código de Construção Civil].

III. A situação jurídica, especialmente no ato administrativo ilegal

Para preparar o retorno às questões de direito dos partidos, faz-se mister discutir a situação do direito à reação, especificamente no que concerne ao administrativo ilegal. Como se sabe, em conformidade com o § 43, alíneas 2 e 3 da VwVfG, o ato administrativo ilegal só

excepcionalmente é nulo e em regra é eficaz, embora possa ser anulado, podendo ser impugnado com o objetivo da anulação (§§ 42, alínea 1, 113 alínea 1, frase 1 do Código de Jurisdição Administrativa [VwGO]). Nas explanações subsequentes, as normas especiais de direito processual administrativo sobre a correção de erros na forma do saneamento ou da reinterpretção do ato administrativo ilegal, nos §§ 45, 47 da VwVfG, não desempenham nenhum papel.

De central importância para os problemas aqui abordados é – muito pelo contrário – a regulamentação geral sobre a revogação de atos administrativos ilegais, contida no § 48, alínea 1 da VwVfG, de acordo com a qual, um ato administrativo ilegal pode ser revogado, mesmo depois de ter se tornado inimpugnável, sendo que a revogação, no caso, de atos administrativos favorecedores é restringida em benefício da proteção da confiança.

De costume, parte-se da suposição da existência da discricionariedade do órgão público, com vistas à revogação *antes e depois* da ocorrência da inimpugnabilidade²⁵. Tal tese, no entanto, deve ser contestada por duas razões²⁶: em primeiro lugar, o mandamento constitucional da restituição da legalidade não seria considerado em grau suficiente, se o legislador o excluísse genericamente para a forma central de ação do ato administrativo. Tal priorização do interesse da preservação do direito também não seria plausível *antes* do advento da inimpugnabilidade.

Em segundo lugar, o entendimento dominante não considera, em grau suficiente, que a tutela repressiva do direito serve, em termos bem gerais, à imposição do direito material à reação. Por esse motivo, a ação de impugnação, enquanto meio de recurso *stricto sensu* [Rechtsbehelf], sempre carece de fundamento material na forma de uma pretensão revocatória de parte do autor²⁷.

Mas de que deveria resultar a pretensão revocatória, se a obrigação à restituição da legalidade já estivesse excluída *antes* da inimpugnabilidade do ato administrativo? Isso se afigura incongruente, razão pela qual merece preferência partir da hipótese de que a inimpugnabilidade não é a linha decisiva no direito processual, mas que o direito material também vincula consequências a essa cesura. Essas estão na substituição da obrigação à restituição da legalidade por uma mera competência do órgão público para a restituição. Isso significa que o legislador delega, depois da ocorrência da inimpugnabilidade, a decisão conclusiva sobre a restituição da legalidade ao órgão público, concedendo-lhe, para tal fim, uma margem de discricionariedade.

D. Solução das dúvidas do direito regulamentador dos partidos no contexto da dogmática geral da reação no direito público

Nesse fundamento, podemos agora retomar as dúvidas relativas ao direito regulamentador dos partidos e inseri-las no contexto do direito público à reação, apesar de esse ter sido apresentado apenas em visão de conjunto:

I. Classificação da constatação da correção ou incorreção de um relatório de prestação de contas pelo presidente do Parlamento Federal Alemão

A constatação do presidente do Parlamento Federal Alemão, com a qual ele encerra sua análise sobre a correspondência ou não correspondência do relatório de prestação de contas às exigências da Lei dos partidos, é uma decisão vinculante. A Lei dos partidos vincula a essa decisão consequências jurídicas tanto positivas quanto negativas. Vale lembrar que a constatação da correção de um relatório de prestação de contas é o fundamento para o cálculo dos subsídios a serem disponibilizados pelo erário, que só pode ser feito sob ressalva no decurso de um procedimento de exame.

Por sua vez, a constatação da incorreção de um relatório de prestação de contas não apenas obriga o partido afetado à eliminação dos erros, mas pode também acarretar diretamente obrigações de pagamento de multas, em conformidade com o § 31b da Lei dos Partidos. Com vistas a esse significado jurídico da decisão tomada no fim do exame, não se trata apenas de uma "comunicação a título de informação", mas de um ato administrativo (declaratório)²⁸. Tal ato administrativo é ilegal, quando atestar a um relatório de prestação de contas o cumprimento das exigências formais e materiais da Lei dos Partidos, ainda que elas efetivamente não tenham sido cumpridas. Com isso, a regulamentação referente à retificação de uma decisão positiva, com fundamento no renovado exame de um relatório de prestação de contas, é uma regulamentação especial sobre a revogação de um ato administrativo ilegal. Ela afasta a regra geral do § 48 da VwVfG. Como a Lei dos Partidos admite um novo exame no prazo de 10 anos, presentes indícios palpáveis da incorreção de um relatório de prestação de contas (§§ 23a, alínea 1, frase 3, 24 alínea 2 da Lei dos partidos),²⁹ a constatação da correção não pode adquirir força de coisa julgada material [*materielle Bestandskraft*] antes do decurso desse prazo. Para além desse fato, também subsistem diferenças com relação ao regime revocatório geral: as regulamentações gerais da proteção da confiança no § 48, alíneas 2-4 da VwVfG não são aplicáveis, não competindo também ao presidente do Parlamento

Federal Alemão nenhuma margem de discricionariedade por ocasião da constatação da incorreção de um relatório de prestação de contas, com fundamento em novo exame. O ato declaratório original é revogado com a declaração da incorreção de um relatório de prestação de contas originariamente declarado em conformidade com as respectivas exigências, ficando assim eliminada a violação do direito contida no relatório referido. Assim o § 23a, alínea 4, da Lei dos Partidos comprova ser uma regulamentação especial sobre a restituição da legalidade no caso de um ato administrativo ilegal.

II. Consequências de erros de relatórios de prestação de contas, não mencionados no § 31a da Lei dos partidos

O segundo problema diz respeito às consequências de erros em relatórios de prestação de contas, que não se referem a informações inexistentes ou exageradas sobre a receita do partido. Em qualquer caso, a constatação de erros em relatório de prestação de contas conduz à ilegalidade da decisão declaratória acerca do cálculo do financiamento público dos partidos, pois a existência de um relatório de prestação de contas em conformidade com as exigências é o pressuposto cogente da licitude genérica da destinação de subsídios. No entanto, apenas subsídios incorretamente documentados no relatório de prestação de contas, que conduziram a um cálculo incorreto do montante de recursos do erário, importam na revogação da decisão declaratória, em conformidade com o disposto no § 31a da Lei dos Partidos³⁰. À diferença dos princípios gerais, tal revogação não depende da discricionariedade do presidente do Parlamento Federal. Além disso, chega-se, de modo cogente, à exigência do reembolso do valor indevidamente recebido. Restitui-se assim o *status quo ante* previsto na lei.

A isso se ligam dois enunciados adicionais sobre a restituição da legalidade: em primeiro lugar, subsídios indevidamente documentados em relatórios de prestação de contas, que não levaram ao cálculo incorreto de subsídios do erário, *não* conduzem à revogação da decisão declaratória ilegal; nessa medida, a restituição da legalidade é excluída. Em segundo lugar, o § 31a, alínea 4, da Lei dos Partidos prevê exclusão de restituição para todos os cálculos de recursos destinados a outros partidos, possivelmente também ilegais, com vistas ao limite superior absoluto do financiamento público dos partidos. A ilegalidade deve, por conseguinte, ser eliminada, quando muito com vistas ao partido primordialmente afetado – e aqui também apenas sob a condição da relevância dos subsídios erroneamente documentados para o resultado do cálculo dos recursos.

Diante disso, o direito regulamentador dos partidos vincula à documentação não ocorrida de subsídios efetivamente recebidos no relatório

de prestação de contas o surgimento de obrigações de pagamento de multas. Como, de qualquer modo, tais erros do relatório não podem resultar em um cálculo excessivamente elevado de subsídios do erário, pode-se inferir do concurso das regulamentações, nos §§ 31a e 31b da Lei dos Partidos, que uma revogação da decisão declaratória ilegal também aqui não deve ocorrer. Nos casos em que o direito regulamentador dos partidos prevê pretensões de pagamento de multas, exclui-se, por conseguinte, a restituição da legalidade com vistas ao cálculo ilegal.

O legislador opta então pela garantia do cumprimento das exigências do direito regulamentador dos partidos a relatórios de prestação de contas, por meio de um modelo de sanções e prevenções, priorizando assim o interesse da validade de decisões declaratórias ilegais, com as quais recursos do erário não foram calculados em montantes excessivamente elevados, no tocante ao resultado. Tal opção é feita em detrimento da obrigação constitucional (em tese) à restituição da legalidade;

Isso enseja agora a pergunta relativa às consequências da incorreção de relatórios de prestação de contas em outros casos, não subsumíveis ao § 31a da Lei dos partidos nem conducentes a obrigações de pagamento de multas. Muitos argumentos sugerem que o legislador regulamentou *de modo conclusivo* as consequências de relatórios errôneos de prestações de contas nos §§ 31a-c da Lei dos Partidos. A aplicação análoga do § 31a da Lei dos partidos, em parte proposta³¹, conduz ao problema de que o pressuposto da relevância da constatação dos erros com vistas ao resultado, regulamentada nessa disposição, não pode ser calculada de modo racional para o valor dos subsídios: quando muito, poderíamos adotar aqui o ponto de vista de que recursos só podem ser calculados, quando tiver sido apresentado um relatório de prestação de contas, em conformidade com as exigências legais.

Nesse caso, *todo e qualquer* erro constatado no relatório de prestação de contas seria relevante com vistas ao resultado e levaria à revogação da decisão declaratória³². Mas tal consequência estaria em desacordo com o nexa de regulamentação do direito normatizador dos partidos, mais especificamente com vistas ao concurso dos §§ 31a e § 31b da Lei dos Partidos. Mais convincente é, portanto, a suposição de que apenas a documentação de subsídios efetivamente não pagos – ou não pagos nesse volume – pode ser relevante com vistas ao resultado para o cálculo dos subsídios do erário. Todos os outros erros no relatório de prestação de contas fazem com que a decisão declaratória do Estado seja ilegal, mas não devem levar à sua revogação. Para elas, entra em ação uma exclusão legal da restituição da legalidade, pois o interesse constitucionalmente tutelado pela validade das decisões ilegais é mais valorizado pelo legislador também nessa medida.

III. Consequências da ilegalidade da decisão declaratória não assente em relatório falho de prestação de contas

Com isso, podemos passar à última questão, concernente às consequências da ilegalidade do cálculo da parcela de subsídios do erário para um partido, quando essa ilegalidade não se assenta em relatório falho de prestação de contas. Inexistem aqui razões suficientes para pressupor a existência de uma exclusão integral da restituição. Uma ilegalidade formal ou material da decisão referente ao subsídio, que pode estar presente também no caso da existência de um relatório correto de prestação de contas (cuja correção, com isso, também terá sido constatada com razão), não é contemplada pela regulamentação no § 31a da Lei dos partidos, sendo, por essa razão e nessa medida, o recurso à regulamentação geral de revogação, disposta no § 48 da VwVfG, não apenas possível, mas também mandatário³³.

Aqui vale, portanto, que o presidente do Parlamento Federal Alemão seja obrigado *antes* da ocorrência da inimpugnabilidade da decisão declaratória ilegal à sua revogação e, com isso, à restituição da legalidade, devendo *depois* fazer uso discricionário da sua competência restitutiva. Além disso, ainda há - e isso faz sentido - espaço para o regime da proteção da confiança da VwVfG, no caso de um relatório falho de prestação de contas.

No entanto, subsiste também aqui *uma* peculiaridade do direito regulamentador dos partidos diante dos princípios gerais do direito público à reação: a exclusão da restituição da legalidade com vistas às decisões declaratórias diante de outros partidos, possivelmente "infectados" pela ilegalidade de uma decisão declaratória errônea, deve ser transferida a essa constelação.

A regulamentação no § 31a, alínea 4, da Lei dos Partidos deve ser compreendida como princípio geral, de acordo com o qual toda a repartição de recursos do erário por todos os partidos não deve ser submetida a um novo exame, no caso da constatação de erros em uma decisão declaratória de subsídios. Os consideráveis interesses constitucionais pela preservação do direito, que entram aqui em ação com vistas à segurança jurídica e à eficiência da administração pública e no caso de subsídios indevidamente excessivos a outros partidos, também no tocante à proteção da confiança, também admitem uma exclusão da obrigação constitucional à restituição da legalidade³⁴.

E. Conclusão

Quais foram os resultados da discussão sobre as consequências de relatórios falhos de prestação de contas, com vistas ao direito regulamentador dos partidos e na perspectiva geral do direito público? Por um lado, importou apresentar alguns problemas jurídicos resultantes do arcabouço de regulamentação do direito dos partidos na definição das consequências de erros e indicar soluções possíveis para elas. Por outro lado – e talvez ainda mais – importou observar os problemas do direito regulamentador dos partidos na perspectiva do direito público geral - e, sobretudo, mostrar que tal observação é possível e faz sentido.

Com isso, de modo nenhum pretendo negar as implicações específicas de natureza política, mas também referentes à teoria constitucional, do direito regulamentador dos partidos. Ocorre que esse direito em parte – e nomeadamente no âmbito aqui tematizado – pertence também ao Direito Administrativo Especial. Por isso, ele pode e deve ser vinculado e retrorreferido à teoria e dogmática do Direito Administrativo Geral; por conseguinte também à teoria e dogmática do direito público.

Nesse fundamento da generalidade, os problemas específicos do direito regulamentador dos partidos podem ser solucionados de modo racional. Isso mostra, uma vez mais, que também no trato de áreas jurídicas individuais e matérias específicas os fundamentos gerais não só devem ser incluídos na reflexão, mas sempre devem ser cuidados e cultivados e também mantidos conectáveis a novas evoluções. Adotada essa postura, várias dogmáticas especiais, em âmbitos parciais do direito público, tornar-se-iam supérfluas.

Assim, a crescente diferenciação interna do ordenamento jurídico e, na sua esteira, também do direito público não necessariamente deveria levar a uma crescente diferenciação interna também da Ciência do Direito Público. Tal perspectiva não envolve uma fé ingênua em sistemas³⁵ - mas a convicção de que as dimensões geral e integradora [das *Allgemeine und Verbindende*] deveriam ser buscadas e fortalecidas na maior medida possível, também por serem um pressuposto necessário da possibilidade de que não apenas constitucionalistas, homens e mulheres, mas também especialistas em direito dos partidos, especialistas em direito de regulamentação, especialistas em direito tributário e em direito ambiental não apenas continuem discutindo uns com outros, mas também na esfera pública, formada por todos os juristas.

Notas

- ¹ A esse respeito, vide genericamente MORLOK, M. in: DREIER (org.). *GG-Kommentar*, vol. 2, 2ª ed. 2006, Art. 21, cotas 111 e seguintes; VOLKMANN, U., in: FRIAUF, HÖFLING (org.). *Berliner Kommentar zum GG*, Art. 21 (2001) cotas 74 e seguintes; KLEIN, H.H., in MAUNZ; DÜRIG. *GG-Kommentar*, Art. 21 (2012), cotas 465 e seguintes.
- ² Não discutimos aqui a norma penal no § 31d da Lei dos partidos. Vide, nesse tocante, a discussão pormenorizada de SALIGER, F. *Parteiengesetz und Strafrecht*. 2005. p. 605 e seguintes.
- ³ Vide sobre a constitucionalidade das multas, por exemplo, a decisão recentíssima do Tribunal Constitucional Federal em BVerwGE 145, 194 (223 e seguintes), com documentação comprobatória adicional; e BVerfG, 14 de maio de 2013. 2 BvR 547/13, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20130514_2bvr054713.html: "Não há como vislumbrar preliminarmente a constitucionalidade do § 31b, frase 1 da Lei dos Partidos sem um remédio de responsabilidade subjetiva, a ser normatizado pelo legislador ordinário."
- ⁴ Conceito cunhado por MANSFELD, R. *Der publicistische Reaktionsanspruch und sein Rechtsschutz im Herzogthum Braunschweig*. 1895. Na sua esteira, THOMA, R. *Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten*, in ANSCHÜTZ, Id. *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, vol. 2, 1932. p. 607 (619 e seguinte); no ordenamento jurídico sob a Lei Fundamental, MENGER, C.-F. *Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: BETTERMANN; NIPPERDEY; SCHEUNER (org.). *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, vol. III/2, 1959. p. 717 (750); RUPP, H.H. *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre*. 2ª ed., 1991. p. 153 e seguintes, 171 e seguinte; SCHWABE, J. *Probleme der Grundrechtsdogmatik*. 1977. p. 196; WOLFF, H.J. argumenta em direção similar com o termo "pretensão de prevenção" em *Der Abwendungsanspruch aus öffentlichen Reflexrechten insbesondere im Fürsorgerecht*, in: FS Westfälische Verwaltungsakademie Münster, 1950. p. 119 (127); vide a influente publicação dos tempos mais recentes de MORLOK, M. *Erstattung als Rechtmäßigkeitsrestitution*, in: DV 25 (1992), p. 371 (376 e seguintes).
- ⁵ Sobre os pormenores, vide KLEIN (nota de rodapé 1), Art. 21, cotas 409 e seguintes.
- ⁶ No mesmo sentido do argumento aqui desenvolvido, MORLOK, M. *Parteiengesetz*. 2ª ed., 2013. § 23a, cota 4; LENSKI, S.-C. *Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung*. 2011. § 23a cota 24; JOCHUM, H., in: Ipsen (org.). *Parteiengesetz*. 2008. § 23a, cota 11; RIXEN, S., in: KERSTEN; Id. (org.). *Parteiengesetz*. 2009. § 23ª, cotas 41 e seguintes, com documentação sobre a prática divergente da administração do Parlamento Federal Alemão.
- ⁷ Assim LENSKI (nota de rodapé 6), § 23a, cota 9.
- ⁸ Assim JOCHUM (nota de rodapé 6), § 23a, cota 11.
- ⁹ Isso é definido em conformidade com o disposto no § 31 da Lei dos partidos.
- ¹⁰ Aqui a pretensão ao pagamento já surge com a declaração da incorreção do relatório de prestação de contas, ainda que a Lei dos Partidos preveja que o dever de pagamento é declarado adicionalmente por ato administrativo do presidente do Parlamento Federal Alemão; vide a respeito LENSKI (nota de rodapé 6), § 31b, cota 11; KOCH, T., in: IPSEN (org.). *Parteiengesetz*. 2008. § 31b, cotas 7, 9; pouco claro, RIXEN (nota de rodapé 6), § 31b, cota 19.

- ¹¹ Cf., para tanto, LENSKI (nota de rodapé 6), § 31^a, cotas 9 e seguintes.
- ¹² Assim MORLOK (nota de rodapé 6), § 31^a, cota 1; LENSKI (nota de rodapé 6), § 31a, cota 13.
- ¹³ Discuti os princípios gerais do trato com a ação ilegal do Estado, apresentados aqui de forma apenas sintética, na minha tese de livre-docência [*Habilitationsschrift*] sobre o tema *Folgen hoheitlicher Rechtsverletzungen. Theorie und Dogmatik des öffentlichen Reaktionsrechts* [Consequências de violações do direito pelo Estado. Teoria e dogmática do direito público à reação]. As teses a seguir formuladas são desenvolvidas e fundamentadas em pormenores nesse trabalho, cuja publicação está prevista para 2015. No quadro específico do direito regulamentador dos partidos, aqui dado, uma representação detalhada dos princípios do direito à reação não é possível nem necessária.
- ¹⁴ Sobre a terminologia, vide a documentação comprobatória na nota de rodapé 4 *supra*.
- ¹⁵ Assim WEYREUTHER, F. *Das Bundesbaurecht in den Jahren 1978 und 1979*, in: DÖV 1980, p. 389 (390); endossando a sua posição, SCHMIDT-ASSMANN, in: MAUNZ; DÜRIG. GG-Kommentar, Art. 19 IV (2003), cota 282; GRZESZICK, B. *Rechte und Ansprüche*. 2002, p. 62; ROTH, W. *Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten*. 2001, p. 828; VOSSKUHLE, A. *Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns?*, in: DV 29 (1996), p. 511 (530); vide também já LERCHE, P. *Übermaß und Verfassungsrecht*. 1961, p. 162 e seguintes.
- ¹⁶ Pensamos aqui não apenas na violação de um direito subjetivo, mas também na ação estatal objetivamente ilegal.
- ¹⁷ Não é possível recapitular aqui o teor da pretensão geral à neutralização das consequências. De qualquer modo, há quatro possibilidades de alcances distintos da definição teor da pretensão, todas com seus defensores, devendo ser desconsiderado aqui o desenvolvimento da pretensão de neutralização das consequências na direção de uma pretensão juspublicista geral de reparação (vide a esse respeito MENGER, C.-F. *Über die Identität des Rechtsgrundes der Staatshaftungsklagen und einiger Verwaltungsstreitsachen*, in: FS Jellinek. 1955, p. 347 [350 e seguintes]; e HAAS, D. *System der öffentlichrechtlichen Entschädigungspflichten*. 1955, p. 59 e seguintes; endossando as suas posições, REDEKER, M. *Was beseitigt der Folgenbeseitigungsanspruch?*, in: DÖV 1987, p. 194 [198]). Em primeiro lugar, podemos imaginar a restrição da pretensão à neutralização de violações continuadas do direito, desconsiderando, com isso, completamente consequências possíveis, que transcendem a intervenção; quanto à terminologia, possibilidade não necessariamente plausível, embora seja defendida (assim, por exemplo, STEINBERG, R.; LUBBERGER, Andreas. *Aufopferung - Enteignung und Staatshaftung*. 1991, p. 386 e seguintes; SCHMIDT, W. *Der verwaltungsrechtliche Beseitigungsanspruch*, in: JuS 1969, p. 166 [167 e seguinte]; RÜFNER, W. *Zum gegenwärtigen Stand des deutschen Staatshaftungsrechts*, in: BB 1968, p. 881 [882]). Diante disso, parte-se preponderantemente da hipótese de que a pretensão de neutralização das consequências poderia acarretar a exigência da restituição do *status quo ante* (assim, por exemplo, ACHTERBERG, N. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2^a ed., 1986, § 25, cota 8; MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18^a ed., 2011, § 30 cota 11; FABER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 4^a ed. 1995, p. 305; PEINE, F.-J. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10^a ed. 2011, cota 1072; SCHMIDT, J., in: EYERMANN. *VwGO-Kommentar*. 13^a ed., 2010, § 113, cota 28; WEYREUTHER, F. *Empfiehl es sich, die Folgen rechtswidrigen hoheitlichen Verwaltungshandelns gesetzlich zu regeln* [neutralização das consequências, indenização pelas consequências]?, Gutachten B zum 47. Deutschen

Juristentag, 1968. p. 102; com distanciamento expresso sobre o § 249, alínea 1 BGB, BENDER, B. *Staatshaftungsrecht*. 2ª ed., 1974. cota 221; vide a extensa documentação comprobatória adicional sobre a doutrina mais antiga, bem como sobre a jurisprudência, em SCHOCH, F. *Folgenbeseitigung und Wiedergutmachung im öffentlichen Recht*, in: *VerwArch* 79 [1988], p. 1 [23]), i. e, ao lado da neutralização de distúrbios continuados também a eliminação das consequências dos distúrbios. No entanto, parte-se aqui da doutrina jusadministrativista e da jurisprudência, preponderantemente na hipótese de que apenas as consequências diretas, mas não as consequências indiretas da intervenção deveriam ser eliminadas (vide, por exemplo, WOLFF, H.J.; BACHOF, O; STOBER, R.; KLUTH, W. *Verwaltungsrecht*, vol. I, 12ª ed., 2007. § 52, cota 30; DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11ª ed. 2013. cota 1208; PEINE, F.-J. *Ibid.* cota 1075; MAURER, H. *Ibid.* § 30, cota 16; OSSENBÜHL, F.; CORNILS, M. *Staatshaftungsrecht*. 6ª ed., 2013. p. 368 e seguintes; KOPP, F.O.; SCHENKE, W.-R. *VwGO-Kommentar*. 18ª ed., 2012. § 113 cota 90; BVerwGE 69, 366 (372 e seguintes); também aqui, extensa documentação comprobatória adicional em SCHOCH, F. *Ibid.*, p. 24. Considera-se, porém e em terceiro lugar, também uma obrigação à eliminação de todas as consequências diretas e indiretas da intervenção: ao menos não se pode, a rigor, falar antes da eliminação de todas as consequências ilegais atribuíveis da intervenção da restituição do *status quo ante* (vide sobre a crítica da delimitação à eliminação das consequências diretas da intervenção também GERHARDT, M., in SCHOCH; SCHNEIDER; BIER [org.]. *VwGO-Kommentar*, antes do § 113 [1996], cota 9; e SCHOCH, F. *Ibid.*, p. 48 e seguintes). Por fim e em quarto lugar, encontramos também defensores de uma obrigação de maior alcance à criação do estado hipotético sem violação do direito no sentido do § 249, alínea 1 BGB (assim HAUEISEN, Fritz. *Folgenbeseitigung und Amtshaftung*, in: DVBl. 1973. p. 739 [742 e seguinte]; MAASS, R. *Zur Rechtsgrundlage des Folgenbeseitigungsanspruchs*, in: BayVBl. 1987. p. 520 [524 e seguinte]; vide também LUHMANN, N. *Öffentlich-rechtliche Entschädigung rechtspolitisch betrachtet*. 1965. p. 107, que defende de *lege ferenda* a substituição do estado anterior no seu desenvolvimento fictício como teor da pretensão). Com isso, o problema é essencialmente mais complexo e carece de uma análise mais detalhada do que as análises regularmente efetuadas, também com vistas à questão da impossibilidade e das suas consequências.

¹⁸ De fundamental importância, MORLOK (nota de rodapé 4) p. 376 e seguintes; vide também já Id. *Die Folgen von Verfahrensfehlern am Beispiel von kommunalen Satzungen*. 1988. p. 59; vide, além disso, SOBOTA, K. *Das Prinzip Rechtsstaat*. 1997. p. 231 e seguintes; SCHULZE-FIELITZ, H., in: DREIER (org.). *GG-Kommentar*, vol. 2, 2ª ed., 2006. Art. 20 (Estado de Direito), cota 222.

¹⁹ A respeito desse entendimento, vide o influente trabalho de WEYREUTHER (nota de rodapé 17), p. 83 e seguintes (citação na p. 85, destaques no original): "No cerne das coisas está a descoberta de que a pretensão de eliminação das consequências (bem como a pretensão de eliminação em termos genéricos) não passa de uma pretensão transformada à omissão, adaptada à violação ocorrida do direito"; mais cedo ainda, vide a argumentação similar de JELLINEK, G. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 1892. p. 98, 100; MANSFELD (nota de rodapé 4), p. 17 e seguinte; THOMA (nota de rodapé 4), p. 619 e seguinte. De tempos mais recentes, vide, nomeadamente, ROTH, W. *Faktische Eingriffe in Freiheit und Eigentum*. 1994. p. 71 e seguintes; SCHNEIDER, T. *Folgenbeseitigung im Verwaltungsrecht*. 1994. p. 73 e seguintes; STERN, K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. III/2. 1994. p. 671 e seguintes; GRZESZICK (nota de rodapé 15), especialmente p. 186 e seguintes; HÖFLING, W. *Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht*, in: VVDStRL 61 (2002), p. 260 (270 e seguintes); RÖDER, D. *Die Haftungsfunktion*

der Grundrechte. 2002. p. 216 e seguintes; em tese também SCHOCH (nota de rodapé 17), p. 36, que, no entanto, no fundo remete a uma fundamentação teleológica da pretensão de eliminação.

- ²⁰ HOFFMANN, M. *Der Abwehranspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte*. 1969. p. 66 e seguinte; KRESSEL, E. *Öffentliches Haftungsrecht und sozialrechtlicher Herstellungsanspruch*. 1990. p. 23 e seguintes; ROTH (nota de rodapé 15), p. 857, que primeiro considera um "princípio jurídico universal" e depois pretende ancorá-lo na essência do direito subjetivo; HÖSSLEIN, M. *Judikatives Unrecht*. 2007. p. 103 e seguintes; SCHERZBERG, A. *Subjektiv-öffentliche Rechte*, in: ERICHSEN; EHLERS (org.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14ª ed. 2010. § 12, cota 5, menciona sem maiores explicações o surgimento de uma pretensão à reação como consequência da violação de um direito subjetivo.
- ²¹ Vide também já BACHOF, O. *Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung*. 2ª ed., 1968. p. 128; HAAS (nota de rodapé 17), p. 59 e seguinte; LÜCKE, J. *Rechtsstaatsprinzip und Staatshaftungsreform*, in: AöR 104 (1979), p. 225 (230); MORLOK (nota de rodapé 4), p. 376; BAUMEISTER, P. *Der Beseitigungsanspruch als Fehlerfolge des rechtswidrigen Verwaltungsakts*. 2006. p. 11 e seguintes; SOMMERMANN, K.-P., in: VON MANGOLDT; KLEIN; STARCK. *GG-Kommentar*, vol. II, 6ª ed., 2010. Art. 20 cota 271; SACHS, M., in: Id. (org.). *GG-Kommentar*. 6ª ed., 2011. Art. 20, cota 111; STERN (nota de rodapé 19), vol. I, 2ª ed., 1984. p. 855 e seguinte; VOSSKUHLE (nota de rodapé 15), p. 530; BVerwGE 69, 366 (370).
- ²² Uma exposição pormenorizada desse enfoque pode ser encontrada no trabalho mencionado na nota de rodapé 13.
- ²³ A discussão do dogma da nulidade, inclusa uma fundamentação das razões pelas quais a posição contrária deve ser preferida, pode ser encontrada no trabalho mencionado na nota de rodapé 13.
- ²⁴ Vide apenas ALEXY, R. *Theorie der Grundrechte*. 1985. p. 78 e seguinte.
- ²⁵ Vide, por exemplo, MEYER, H., in: KNACK; HENNEKE. *VwVfG-Kommentar*. 9ª ed., 2010. § 48, cotas 48 e seguintes; SACHS, M., in: STELKENS; BONK; Id. (org.). *VwVfG-Kommentar*. 8ª ed., 2014. § 48, cota 48; SCHWARZ, K.-A., in: FEHLING; KASTNER; STÖRMER (org.). *Verwaltungsrecht-Handkommentar*. 3ª ed. 2013. § 48, cota 35; MAURER (nota de rodapé 17), § 11, cota 28; LUDWIGS, M. *Der Anspruch auf Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte*, in: DVBl. 2008. p. 1164 (1169).
- ²⁶ No mesmo sentido do argumento aqui desenvolvido, MAURER, H. *Die Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte*, in: DÖV 1966. p. 477 (477 e seguintes); ULE, C.H.; LAUBINGER, H.-W. *Verwaltungsverfahrenrecht*. 4ª ed., 1995. § 62, cota 2; HORN, T. *Der Aufhebungsanspruch beim Verwaltungsakt mit Drittwirkung*, in: DÖV 1990. p. 864 (866 e seguintes); SCHENKE, W.-R. *Der Anspruch des Verletzten auf Rücknahme des Verwaltungsakts vor Ablauf der Anfechtungsfristen*, in: FS Maurer. 2001, p. 723 (733 e seguintes); BAUMEISTER (nota de rodapé 21), p. 226 e seguintes; GERHARD, T. *Die Rechtsfolgen prinzipaler Normenkontrollen für Verwaltungsakte*. 2008. p. 115 e seguintes.
- ²⁷ No entanto, não é possível inferir, no sentido do raciocínio nos termos das acciones no direito romano, apenas da actio un ius, que estaria por trás da actio (mas assim pensa nomeadamente RUPP [nota de rodapé 4], p. 174; endossando a sua posição, VON ENGELHARDT, Olaf-Roman. *Der Rechtsschutz gegen Rechtsnormen*. 1971. p. 89 e seguinte; nessa direção também SCHMIDT-

PREUSS, M. *Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht*. 1992. p. 444 e seguinte; BVerwGE 28, 155 [164 e seguinte]); tal posição é contestada, entre outros fatos, pela superação definitiva do raciocínio em termos de direitos de acionar no direito civil do séc. XIX pela revelação da separação entre direito material e direito processual, nomeadamente por Bernhard Windscheid (WINDSCHEID, B. *Die Actio des römischen Zivilrechts vom Standpunkte des heutigen Rechts*. 1856).

- ²⁸ Genericamente sobre o ato administrativo declaratório STELKENS, U., in Id.; BONK; SACHS (org.). *VwVfG-Kommentar*. 8ª ed., 2014. § 35, cotas 219 e seguintes com documentação comprobatória adicional.
- ²⁹ Sobre esses pressupostos de um novo exame, v. RIXEN (nota de rodapé 6), § 23ª, cotas 12 e seguintes; LENSKI (nota de rodapé 6), § 23a, cotas 11 e seguintes.
- ³⁰ Em regra, ocorre apenas uma revogação parcial. Vide, a esse propósito, LENSKI (nota de rodapé 6), § 31a, cota 16; KOCH (nota de rodapé 10), § 31a, cota 5.
- ³¹ LENSKI (nota de rodapé 6), § 31a, cotas 9 e seguintes.
- ³² Assim LENSKI (nota de rodapé 6), § 31a, cota 11 (de qualquer modo, não para erros contemplados no § 31b da Lei dos partidos).
- ³³ No mesmo sentido, MORLOK (nota de rodapé 6), § 31a cota 1; LENSKI (nota de rodapé 6), § 31a, cota 31.
- ³⁴ Isso pode, no entanto, valer apenas depois da ocorrência da coisa julgada, pois a regulamentação discricionária sobre a revogação só entra em ação a partir desse momento. Em contrapartida, erros na destinação de recursos do erário seriam, no fundo, em ampla medida despiciendos, caso transferíssemos a regulamentação da exclusão no § 31a, alínea 4 da Lei dos Partidos também à situação antes da ocorrência da inimpugnabilidade da decisão declaratória. Uma exclusão da restituição nessa extensão seria praticamente intolerável do ponto de vista da Constituição.
- ³⁵ Sobre a crítica, vide as contribuições importantes de LEPSIUS, O. *Themen einer Rechtswissenschaftstheorie*, in: JESTAEDT, Id. (org.). *Rechtswissenschaftstheorie*. 2008. p. 1 (38 e seguintes); LEPSIUS, O. *Kritik der Dogmatik*, in: KIRCHHOF; MAGEN; SCHNEIDER (org.). *Was weiß Dogmatik?* 2012, p. 39 (54 e seguintes); JESTAEDT, M. „*Öffentliches Recht*“ als wissenschaftliche Disziplin, in: ENGEL; SCHÖN (org.). *Das Proprium des Rechts*. 2007, p. 240 (250 e seguintes); JESTAEDT, M. *Das mag in der Theorie richtig sein...* 2006, p. 81 e seguinte.



O futuro dos partidos

Presidencialização do processo político: que papéis restam aos partidos políticos?

Thomas Poguntke

Tradução Anelise Freitas Pereira Gondar

A. Introdução¹

Em outros países, a teoria da presidencialização da política vem sendo intensamente discutida já há algum tempo no âmbito acadêmico². Contudo, na Alemanha, é surpreendente que tenha obtido, se comparada ao âmbito internacional, tão pouca atenção, ainda que seja possível identificar indícios claros que mostram uma tendência à presidencialização da política alemã³.

É possível argumentar – exagerando um pouco – que as transformações da democracia partidária alemã oferecem o exemplo perfeito para a ideia de que esse conceito de fato explica e representa a realidade de forma significativa.

Basicamente, a teoria da presidencialização está relacionada à hipótese de que o mecanismo de funcionamento das democracias modernas tem-se aproximado, cada vez mais, da lógica de funcionamento de sistemas presidencialistas, sem que, com isso, sejam engendradas alterações constitucionais. Portanto, embora as regras do jogo formais dos sistemas políticos tenham permanecido inalteradas, as transformações estruturais do quadro político levaram a que o funcionamento das democracias modernas passasse a se aproximar da lógica de funcionamento inerente aos sistemas presidencialistas.

Baseando-me em uma breve discussão acerca dos elementos centrais

da teoria da presidencialização⁴, demonstrarei, a partir do processo político na Alemanha, que há elementos empíricos robustos, que comprovam essa tendência. Neste artigo, por fim, apresentarei algumas reflexões acerca do papel dos partidos políticos em uma democracia moderna.

B. A teoria da presidencialização

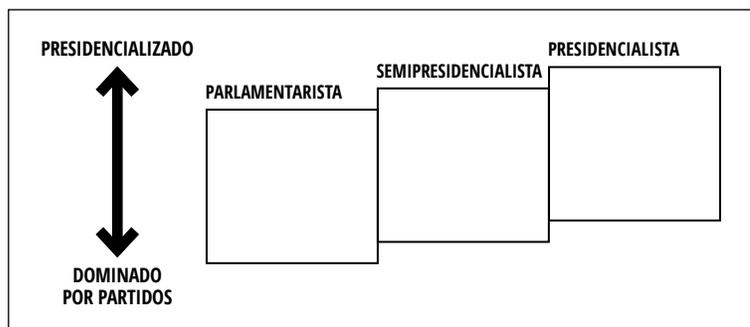
I. O presidencialismo como processo

Como já mencionado, a teoria da presidencialização retrata um processo que leva a que a *práxis* política passe paulatinamente a desenvolver traços presidencialistas. Isso ocorre geralmente sem alterações do enquadramento formal do próprio processo político. Trata-se, portanto, de um deslocamento gradual da *práxis* constitucional, que não é induzido através de modificações constitucionais, tampouco é salvaguardado ou sacramentado *ex post*.

O processo de presidencialização caracteriza, assim, um processo de mudança parcial do sistema, ou seja, engendra mudanças sob o limiar das transformações sistêmicas. Tal processo de transformação é, em princípio, algo igualmente possível mesmo em um sistema presidencialista [*Präsidentsystem*], cujo mecanismo de funcionamento também poderá se aproximar, de forma mais intensa, do mecanismo de funcionamento inerente aos sistemas presidencialistas [*präsidentielle Systeme*]⁵.

O pensamento central que subjaz a essa ideia pode ser visualizado na figura 1. O mecanismo de funcionamento dos sistemas políticos pode se locomover sobre eixo contínuo, que vai desde o polo 'presidencializado' até o polo 'dominado por partidos', sem que esses ultrapassem as fronteiras de cada sistema, ou seja, sem que passem de sistemas parlamentaristas a presidencialistas. Os respectivos limites superior e inferior representam o poder dos titulares dos postos mais elevados do Executivo, como o do primeiro-ministro ou presidente.

Figura 1: Presidencialização e tipos de sistemas



Nos extremos do *continuum*, estão os sistemas do tipo ‘dominado por partidos’ e ‘presidencializado’, cujas configurações serão abordadas com maior profundidade a seguir. O mecanismo de funcionamento de um sistema político dominado por partidos pode ser definido com base no conceito de governo partidário (*party government*). Em um sistema político dominado por partidos, os partidos dominam todos os aspectos da formação da vontade política e da tomada de decisão, desde o processo eleitoral, passando pela formação do governo até a atividade legislativa⁷.

Nesse caso, eles agem como atores coletivos, em cujos processos intraorganizacionais a vontade política comum negociada entre eles se manifesta através de decisões pessoais e materiais, representadas e implementadas pelas elites partidárias. Tais elites partidárias podem se apoiar, no sentido oferecido por Panebianco, sobre uma aliança dominante de forças intrapartidárias⁸. Isso significa que conseguirão sobreviver a derrotas político-eleitorais, se essas não forem catastróficas⁹.

II. O mecanismo de funcionamento dos sistemas presidencialistas

Diferentemente da ideia de governo partidário, a ‘presidencialização’ não é uma teoria unívoca na literatura científica e tem sido, por vezes, mal compreendida ou até mesmo recebida de forma equivocada. Por isso, é necessária uma apresentação mais precisa acerca de como essa teoria deve ser compreendida.

Logicamente, a definição do mecanismo de funcionamento está pautada em um tipo ideal de sistema presidencialista, marcado pela separação entre os poderes Executivo e Legislativo. Ambas as cadeias de legitimação são separadas e constitutivas¹⁰, o que significa que o detentor do posto máximo do Poder Executivo é eleito pelo povo e não pode ser deposto de seu cargo pelo Parlamento. Da mesma forma, o presidente não possui a prerrogativa da dissolução do Parlamento e da convocação de novas eleições¹¹. As características do sistema levam ideal-tipicamente às seguintes consequências, ainda que, no dia a dia da política, por força da natureza, haja uma miríade de variações desse modelo, que, no entanto, não enfraquecem o argumento teórico:

1. *Concentração de poder no Executivo*: o poder Executivo está concentrado na pessoa do presidente. Isso diz respeito não apenas a amplas competências e recursos de poder, mas também à composição ministerial em si, que ocorre de forma independente das relações de poder no âmbito do Parlamento.
2. *Autonomia do Executivo e Legislativo um frente ao outro*: como o Executivo tem a prerrogativa de exercer seu mandato por tempo

determinado, independente das relações de poder existentes no Parlamento, cai por terra a necessidade de disciplinar as diferentes bancadas - uma amarra típica do sistema parlamentarista e que exige também que haja disciplina entre os partidos fora do Parlamento.

3. *Personificação do processo eleitoral*: o enorme significado do cargo de presidente leva a que todos os aspectos do processo eleitoral se concentrem na pessoa do candidato.

III. O conceito de presidencialização

A partir do mecanismo de funcionamento de sistemas presidencialistas descritos, depreende-se que há que se entender, sob a ideia de presidencialização, um processo de fortalecimento dos recursos de poder dos chefes de governo e do líder do partido, acompanhado do ganho de autonomia dessas mesmas elites. Em paralelo, ocorre um processo de crescente concentração da concorrência, centralizada nas elites políticas.

É possível, portanto, identificar o processo de presidencialização em três dimensões, quais sejam no seio do Executivo (*executive face*); no âmbito dos partidos políticos (*party face*); e no tipo de campanha eleitoral, essa última relacionada ao comportamento do eleitor e à cobertura jornalística sobre a campanha eleitoral (*electoral face*).

Todas as três dimensões da presidencialização apontam para um deslocamento do equilíbrio de poder entre as elites políticas (*political leaders*) e os respectivos atores coletivos sob comando dessas elites, ou seja, governos, partidos políticos e bancadas parlamentares.

O que esses têm em comum é que, em uma democracia, nem são inteiramente comandados pelas suas elites políticas, nem todas as decisões são tomadas coletivamente, sem que a vontade política do chanceler, do líder do partido ou do líder da bancada tenha maior peso e chance de ser implementada. A natureza desse equilíbrio de poder entre liderança e decisão coletiva tem por base dois elementos, quais sejam os recursos de poder e as áreas de manobra para decisão autônoma das elites políticas.

Se voltarmos à definição clássica de poder de Max Weber como ponto de partida, qual seja, “a possibilidade de impor a própria vontade em uma relação social mesmo contra resistências”¹², torna-se evidente que os elementos mencionados, conjuntamente, resultam na capacidade de implementação dessa vontade. As zonas de controle autônomo são um componente central do poder, porque a autonomia reduz a probabilidade ou mesmo a possibilidade da ‘resistência’, ou seja, torna desnecessário o exercício do poder no sentido estrito. Quando as elites

políticas alcançam os limites da sua zona de autonomia, precisam lançar mão de recursos de poder para superar possíveis resistências.

Como se dá concretamente o resultado desses deslocamentos de poder nas três dimensões da presidencialização? No âmbito do governo, a tendência à presidencialização se torna manifesta, sobretudo no controle paulatino da ação do governo pelo chefe de governo. Diferentemente do que ocorre em democracias parlamentares anglosaxônicas típicas, que partem, tradicionalmente, do ideal do governo do gabinete (*cabinet government*), em que a primazia do chanceler já aparece manifesta na Lei Fundamental¹³.

Ainda assim, a configuração concreta do 'princípio da competência diretiva do chanceler' (*'Kanzlerprinzip'*) entre os polos do 'princípio de competência' de cada ministro federal (*'Ressortprinzip'*) e o 'princípio da colegialidade' entre membros do gabinete (*'Kabinettsprinzip'*) é também, em última análise, um resultado de alterações estruturais de longo prazo na forma de governo.

Nesse contexto, é importante, de início, mencionar o aumento considerável dos recursos humanos do gabinete do chanceler, que tem a capacidade de acompanhar a política desenvolvida por cada chefe de pasta a partir da criação de unidades-espelho¹⁴. A internacionalização e, sobretudo, a europeização da política fortaleceram consideravelmente a força do Executivo nos processos de decisão política. Sobretudo a modificação do caráter do processo eleitoral levou a que os chefes de governo cada vez mais arrogassem para si um mandato pessoal, baseado no papel protagônico do candidato a chanceler ao longo dos períodos de campanha eleitoral.

Isso serve de legitimação à demanda por um papel de destaque na formulação substancial da política, que nem sempre se orienta primordialmente pelas resoluções do partido. O fato de governos de coalizão na Alemanha serem a regra e não a exceção dá ao chefe de governo, através de uma astuta exploração de objetivos políticos – por vezes opostos aos dos partidos de coligação – ainda mais margem de manobra. Algo semelhante a isso vale também para os políticos principais dos respectivos partidos de coligação, aos quais os mesmos mecanismos possibilitam um papel de destaque dentro do governo.

A presidencialização do Executivo não significa, portanto, necessariamente a dominância de uma pessoa. Ela pode se manifestar também no contexto do deslocamento de poder do gabinete e dos partidos que o compõem para um pequeno grupo da elite, formado pelo chefe de governo e um pequeno número de ministros e assessores¹⁵.

Analogamente ao fortalecimento do papel do chefe de governo, vê-se uma tendência à presidencialização da política moderna, através

das transformações no papel exercido pelo líder do partido. No caso de um partido de situação, a posição fortalecida do chefe de governo - ou do representante mais importante dos outros partidos da coligação - tem efeito direto sobre as relações de poder dentro do partido. Os partidos de oposição mais importantes também terão a mesma dificuldade em escapar, por força da competição, da lógica da concentração de poder por parte dos partidos de governo em lideranças correspondentemente fortes - líderes da oposição ou o candidato principal de um partido em época de campanha eleitoral também poderão reivindicar para si um mandato pessoal, com respectivo ganho de poder.

Com relação aos recursos de poder das lideranças partidárias, é necessário mencionar que a ampliação da burocracia partidária central, via de regra, chegou ao limite, por conta dos conhecidos gargalos de financiamento dos partidos políticos. Em larga medida, a profissionalização do trabalho partidário se beneficia frequentemente da ampliação da equipe de colaboradores nas bancadas parlamentares - uma tendência especialmente presente na Alemanha¹⁶. Da mesma forma, o deslocamento das decisões políticas para o nível europeu fortalece os líderes partidários, que cada vez mais procuram coordenar estratégias e decisões políticas em encontros de cúpula europeus com líderes de partidos com os quais têm afinidade¹⁷.

As mudanças no processo eleitoral estão intimamente relacionadas à presidencialização dos partidos e à ação do governo. Temos aqui um processo de fortalecimento mútuo. Nas campanhas eleitorais atuais, até mesmo por conta da força do meio televisivo, os candidatos principais têm cada vez mais estado no centro das atenções, a partir do qual consubstanciam uma legitimação pessoal que, de certa forma, ultrapassa os partidos, invocando um apoio quase plebiscitário dos eleitores.

Em contrapartida, o foco da ação do governo sobre o quadro político principal fortaleceu a tendência já existente da personalização da cobertura jornalística. Na realidade, há aqui três evoluções interligadas. A cobertura da mídia se concentra cada vez mais nos candidatos principais e tende a negligenciar a dimensão substancial da política. Claro, estrategistas partidários orientarão seu planejamento de campanha, respectivamente, conforme a 'demanda midiática' e fortalecerão com isso, *nolens volens*, a tendência à personalização das campanhas eleitorais, o que confere aos políticos de destaque ainda mais poder (ver acima), sobretudo na formulação dos programas eleitorais.

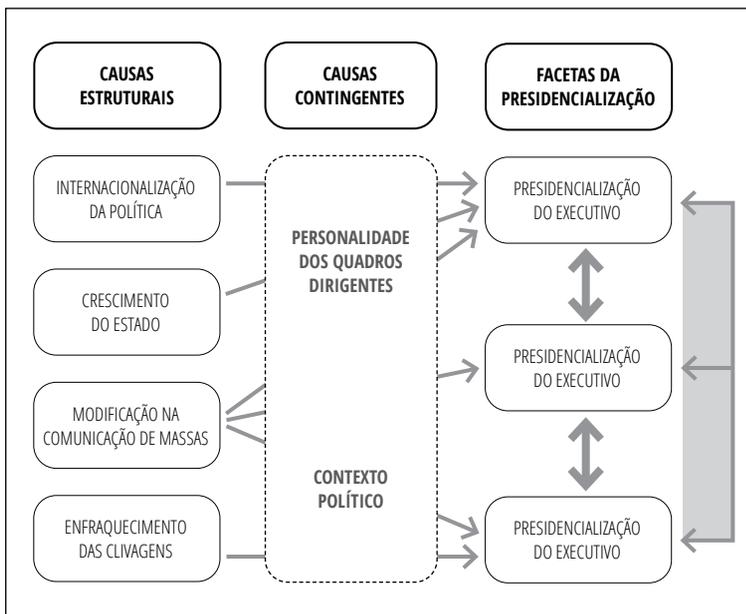
Até que ponto isso gera um chamado 'efeito candidato', ou seja, algo que de fato influencie o comportamento eleitoral, permanece controverso tanto na literatura nacional quanto internacional¹⁸, ainda que, mais recentemente, muitos estudos tenham comprovado ser esse de fato o caso¹⁹.

D. Os fatores explicativos

As alterações no mecanismo de funcionamento das democracias modernas descritas podem ser explicadas através de tipos contingentes e estruturais de fatores causais (ver figura 2). Os fatores contingentes não são adequados à explicação das tendências em meio a essas alterações. Eles dependem do contexto (ou seja, às vezes são mais robustos e às vezes, mais frágeis), explicam flutuações mais de curto prazo e acompanham o eixo entre a política dominada por partidos e a política presidencializada. Dentre estes fatores estão: a personalidade dos atores, a formação da maioria no parlamento, o formato do sistema partidário ou a conjuntura internacional.

Assim, as situações de crise ou até mesmo conflitos bélicos representam sempre 'o momento do Executivo', na medida em que trazem consigo um ganho de poder temporário aos detentores dos cargos mais elevados do Executivo. Mas a personalidade do ator político também é de grande relevância, como evidenciado pelo tão propalado papel dominante exercido por Konrad Adenauer na política do pós-guerra na Alemanha²⁰.

Figura 2: Fatores explicativos da presidencialização



Fonte: POGUNTKE/WEBB²¹

Fatores estruturais, por outro lado, alteram permanentemente as condições-quadro para a ação de elites políticas, uma vez que deslocam o equilíbrio de poder para os detentores de posições de liderança

na política. Isso inclui, essencialmente, quatro fatores, cuja forma de ação será descrita a seguir ²².

1. A ampliação da atuação do Estado e o crescimento da sua complexidade aumentaram consideravelmente as exigências de governança do sistema político nas últimas décadas. Isso levou a um aumento dos recursos dos Executivo e a um concomitante ganho de poder, sobretudo frente ao Parlamento. As estratégias – ora mais ou ora menos bem elaboradas para conter esse avanço – não mudaram substancialmente; um *'hollowing out the state'* não pode ser de fato verificado, mesmo quando as estruturas de governança por vezes tornam nebulosas as fronteiras entre a regulação privada e a regulação pública ²³.
2. A internacionalização da política e, sobretudo, a integração europeia, causaram um considerável deslocamento no equilíbrio de poder no interior dos Estados nacionais em favor dos governos, que surgem como líderes em qualquer negociação no palco internacional e europeu. Regulamentações estabelecidas em nível supranacional só podem ser impedidas, em geral, pelos parlamentos nacionais (e os partidos que o compõem) a um custo político muito alto.

A política nacional, portanto, se vê cada vez mais confrontada com o papel de instância ²⁴ ratificadora. Isso fica especialmente evidente em nível europeu, em que agora a Assembleia de chefes de Estado e governo exerce uma espécie de competência diretiva, que define, em grande medida, a legislação nacional. Desde o Tratado de Lisboa, a posição do chefe de governo se fortaleceu também do ponto de vista institucional através do enraizamento do Conselho Europeu no arcabouço institucional europeu, ao passo que, concomitantemente, houve uma diminuição do protagonismo dos ministros de relações exteriores em seu papel outrora tão importante na política europeia.

3. Como já mencionado outras vezes, a midiaticização da política, sobretudo em consequência do avanço triunfante da televisão e da proliferação de canais a partir da privatização de meios eletrônicos, faz com que o jornalismo político tenha como foco, em grande medida, cada vez mais os políticos principais. A política e a comunicação política ocorrem hoje em *'tempo real'*: isso confere uma especial margem de manobra, sobretudo aos que dispõem de um *staff* midiático profissional e que, graças à sua posição de destaque, tornam-se interlocutores importantes na mídia.

Líderes partidários e chefes de governo conseguem contornar seus partidos e gabinetes e dar encaminhamento a questões políticas através da comunicação direta, via mídia, influenciando assim, de

forma determinante, as alternativas decisórias. Contudo, esse canal de comunicação permanente também pode ter efeito deletério sobre os atores políticos - somente políticos que compreendem bem seu *métier*, nesse sentido, conseguem ser bem-sucedidos politicamente ou ao menos manter-se no cargo.

Em outras palavras: o domínio da manutenção de um canal constante de comunicação também pode limitar a liberdade de ação de políticos de destaque. De qualquer forma, essa evolução enfraquece a capacidade de atores coletivos como partidos, gabinetes e bancadas parlamentares quanto ao desenvolvimento de posicionamentos políticos e sua implementação, por vezes diferentes das orientações de suas elites.

4. A erosão das clivagens socioestruturais, já muito documentada, é um fator central na evolução em direção a uma presidencialização do mecanismo de funcionamento das democracias atuais. Ela se manifesta, entre outras coisas, na clara redução da quantidade de filiados aos partidos em praticamente todas as democracias²⁵. No entanto, sua mais clara manifestação reside na redução da quantidade de eleitores cativos de cada partido político, o que teve como efeito uma considerável transformação do caráter da competição partidária. Se as campanhas eleitorais eram, em um primeiro momento, voltadas à mobilização de eleitores cativos em épocas de clivagens estáveis, com a erosão dessas clivagens, o caráter de competição das campanhas eleitorais torna-se mais evidente. As campanhas eleitorais dedicam-se, assim - muito mais que antigamente - a tentar conquistar eleitores de outros partidos, o que se reflete em uma volatilidade eleitoral maior²⁶.

A partir da perspectiva da pesquisa eleitoral atual, isso significa que uma menor identificação partidária é um fator explicador para a decisão eleitoral, o que, necessariamente, leva os candidatos de destaque a se orientarem mais fortemente por questões políticas (*issues*). Mesmo não havendo, como já mencionado aqui, consenso na literatura acerca do peso específico atribuído aos candidatos principais na decisão eleitoral, acredita-se que, com a midiaticização, esses candidatos estejam cada vez mais no centro das campanhas eleitorais. Deriva disso que a prerrogativa de comandar o partido, seja esse comando substancial ou estratégico, moldará a ação governamental no caso de vir a compor o governo (ver acima).

E. A presidencialização na política alemã

A validade da teoria da presidencialização só pode ser comprovada com base na comparação em nível internacional. Um estudo comparado evidenciou sua validade empírica. No entanto, isso se deu essencialmente com base em estudos transversais ²⁷. Aqui, seguiremos uma outra perspectiva com vistas à política alemã. Serão discutidos exemplos relevantes da política alemã das últimas décadas, a partir da perspectiva da presidencialização. A análise a seguir levará em consideração constelações de governança muito distintas: cotejaremos a coligação entre Social-democratas e Verdes, de Gerhard Schröder; a primeira grande coligação liderada por Angela Merkel e a formação da grande coligação, que se seguiu à primeira. Essa seleção longitudinal de casos inscreve-se na lógica do *'most different cases design'* e oferece a possibilidade de realizar um teste robusto da tese aqui defendida ²⁸. Essencialmente, trata-se na discussão desses casos diferentes entre si da questão acerca da possibilidade de identificar se houve deslocamento de poder de atores coletivos (partidos, gabinetes, bancadas) para elites políticas individuais ou pequenos círculos de elites políticas.

I. A candidatura a chanceler de Gerhard Schröder

O caminho de Gerhard Schröder até a candidatura a chanceler mostra, de forma exemplar, como se deram as mudanças na lógica interna dos partidos políticos. O posto de melhor candidato ao cargo foi, em primeira linha, justificado pelo então governador da Baixa-Saxônia, uma vez que, segundo ele, Schröder seria mais atraente do ponto de vista eleitoral que o líder do partido à época: Oskar Lafontaine.

Ele não se baseou, primordialmente, em uma estrutura de apoio ampla dentro do partido social-democrata (SPD). Por isso, também o artifício de utilizar o resultado das eleições estaduais da Baixa-Saxônia, que seriam realizadas em 1º de março de 1998, como critério para a plausibilidade dessa reivindicação. Esse plebiscito pessoal autoatribuído teve, do ponto de vista de Schröder, sobretudo a vantagem de que o eleitorado do 'seu' estado – e não a base partidária – terminou por decidir por sua candidatura – ironicamente sem de fato – como inclusive seria em uma primária – submeter essa candidatura a voto.

Ao contrário, o próprio Schröder estabeleceu um determinado resultado eleitoral como critério que definiria, para ele mesmo, que ele seria o melhor candidato. É pouco surpreendente que uma *'horse race'* como essa tenha sido bem recebida pela mídia. Que o partido social-democrata e, sobretudo, seu líder, Oskar Lafontaine, tenham aceitado se submeter a esse processo não é, no entanto, um sinal de falta de

experiência tática. Ao contrário, é um indício de que a lógica de concorrência da competição partidária atual exige a indicação do candidato mais forte do ponto de vista eleitoral e, com isso, aspectos das relações de força intrapartidárias e do alinhamento ideológico entre o candidato e a maioria dos membros do partido fiquem relegadas a segundo plano.

Correspondeu à lógica do ‘mecanismo de seleção’ que o candidato ‘derrotado’ Oskar Lafontaine tenha, ainda na noite da eleição, declarado Gerhard Schröder como o candidato a chanceler pelo partido social-democrata (SPD), sem consulta aos grêmios partidários habituais. O formato quase plebiscitário de escolha da liderança correspondeu justamente a esse tipo de compreensão do exercício do mandato por parte do chanceler Gerhard Schröder, que teve como plataforma um mandato pessoal, reivindicando para si autonomia considerável perante o próprio partido.

Seu tempo como chanceler foi, conseqüentemente, marcado por tentativas de impor suas próprias convicções políticas, independentemente do partido. Um meio importante para isso foi a instauração de diferentes comitês de especialistas ²⁹ [*Expertenkommissionen*], que serviram para contornar, mesmo que em parte, uma tomada de decisão intrapartidária ou no interior da bancada. O exemplo mais significativo desse movimento, do ponto de vista político, foi a implementação da Agenda 2010, preparada por um comitê de especialistas e posteriormente implementada contra forte resistência de parte considerável do SPD.

As ameaças ocasionais de renúncia por parte de Schröder são outro indício de que seu estilo de liderança se baseava em uma liderança executiva contra uma parte do partido. A renúncia ao cargo de líder do partido, no esteio de uma relação cada vez mais conturbada entre o chanceler e seu partido, marcaram, de certa forma, a consequência lógica de seu estilo de governo presidencializado, baseado mais nas circunstâncias e na (suposta) aprovação da população do que no apoio de seu próprio partido ³⁰.

O governo de Schröder também mostra a ambivalência na política de poder de uma liderança presidencial, cujo recurso de poder mais importante em relação ao próprio partido era a capacidade de sair vitorioso nas eleições, ou seja, de manter o partido no poder. Quando há a erosão desse atrativo eleitoral, tal chefe de governo já não consegue apoio de uma coligação dominante no interior do próprio partido, apoio esse que, em primeira linha, é definido em termos de conteúdo e não por políticas eleitorais.

Nesse sentido, foi coerente a tentativa de Gerhard Schröder de, em 2005, após uma série de derrotas em eleições estaduais, tentar renovar seu mandato pessoal e semiplebiscitário, através da antecipação de novas eleições (mesmo que houvesse chance limitada de sucesso).

II. Joschka Fischer e a democracia de base

O papel dominante de Joschka Fischer é bem conhecido e foi exercido após longos e intensos conflitos intrapartidários, sobretudo nos anos imediatamente anteriores e durante a coligação entre Social-democratas e Verdes [*rot-grüne Koalition*], de 1998-2005. O partido que tinha se proposto, nos anos de 1980, a renovar a política alemã não apenas do ponto de vista do conteúdo, mas também em relação à democracia intrapartidária, fez de Joschka Fischer, em larga medida, seu candidato principal, único e incontestado, em 2002, o que fez com que ele pudesse ter influência considerável sobre o programa de governo.

Para um partido, cujo mito fundacional é a democracia de base e que tentou, nos anos 1980, evitar, com um grande arsenal de regras antielitistas, a formação de lideranças partidárias, essa evolução não deixa de ser impressionante.

Isso fica tanto mais claro quando trazemos à memória os pontos centrais da organização, em especial, do partido Verde. Pontos esses que, sobretudo nos anos de 1980, foram alcançados com esforço: o sistema de rotação evitaria que houvesse parlamentares profissionais; além disso, as dietas dos deputados seriam estritamente limitadas; e os princípios da separação entre cargo e mandato – bem como da liderança coletiva no partido e na bancada – deveriam distribuir o poder pela maior quantidade possível de pessoas.

Além disso, exigia-se que todas as reuniões fossem públicas, tendo sido formulada, até mesmo, a necessidade de mandatos imperativos [*imperatives Mandat*] projeto que, por conta de evidentes problemas de ordem constitucional, não pôde ser levado adiante³¹.

O papel de Joschka Fischer no partido Verde é tanto mais impressionante, quando levamos em consideração que seu papel de liderança nunca esteve atrelado a um cargo partidário em nível federal, à exceção do fato de ele ter sido membro do conselho partidário (que equivale à direção executiva em outros partidos alemães) entre 2000 e 2006.

Nesse sentido, a '*leadership*' de Fischer é literalmente um exemplo paradigmático para uma posição de poder baseada em popularidade eleitoral e na sua posição executiva de destaque como líder, sem a necessidade, portanto, de uma ancoragem em cargo de destaque, no interior do partido, para o exercício do poder. Para fins de completude, no entanto, é necessário acrescentar que a estrita separação entre cargo e mandato dos Verdes, exigida ao menos até sua participação no governo federal, sugeria (quando não exigia) tal estratégia de liderança³².

III. A atuação de Angela Merkel como chanceler: uma liderança política latente

O governo de Angela Merkel engendrou uma longa sequência de modificações políticas, sem que a chanceler – ao contrário de seu antecessor, Gerhard Schröder – figurasse com frequência como iniciadora delas. Contudo, o estilo de liderança de Merkel mudou consideravelmente após alguns fracassos iniciais. Se a virada neoliberal das resoluções de Leipzig [*Leipziger Beschlüsse*] de 2003 esteve claramente ligada à pretensão de Angela Merkel de exercer a liderança em termos de conteúdo, que se mostrou mal-sucedida na estratégia de campanha de 2005, a real força da sua liderança se evidenciou através do fato de que, desde então, esse fato foi praticamente esquecido.

Ao contrário, Angela Merkel foi muito criticada pela sua pretensa falta de perspectiva e de liderança após quase ser derrotada nas eleições parlamentares de 2005³³. Essa perspectiva, no entanto, não leva em conta a grande quantidade de inovações políticas implementadas durante o mandato de Merkel no CDU – e, com menor intensidade, no CSU e que, frequentemente, acabavam por ser incorporadas à política de governo³⁴.

Uma parte considerável dessas inovações representou, em alguma medida, uma mudança essencial no curso da política democrática-cristã, levada a cabo sem um debate interno prévio e realmente robusto. Ao contrário, ela foi implementada através da ação política do governo quase que de cima para baixo, sem que a chanceler (via de regra) aparecesse de forma evidente como líder.

Isso ficou especialmente evidente, por exemplo, no fomento à assistência e educação infantis, situação em que a Ministra das Famílias, Ursula von der Leyen, pôde contar com o apoio da chanceler no conflito com os tradicionalistas no âmbito dos partidos CDU/CSU, sem que a própria Angela Merkel tomasse partido, de forma aberta, nesse debate.

Da mesma forma em relação ao reconhecimento de casamentos entre pessoas do mesmo sexo. Nesse caso, CDU e CSU – sobretudo CDU – se ‘modernizaram’ consideravelmente, ainda que iniciativas por parte do Tribunal Constitucional Federal tenham desempenhado um papel importante³⁵. Igualmente, a própria chanceler se manteve nos bastidores no debate, realizado no interior do CDU, acerca do fim da oferta do ramo da escola secundária *Hauptschule*. Na ocasião, a Ministra da Educação, Anette Schavan, foi alvo do descontentamento da base do seu partido, que tinha dificuldade em abrir mão do sistema educacional tripartite, defendido e apreciado há décadas.

Outras mudanças de curso no CDU foram caracterizadas pelo

comportamento de Angela Merkel, que permaneceu, por muito tempo, contido na discussão intrapartidária. Ela só definia diretrizes quando a evidência de um posicionamento já era considerada algo que não ofereceria risco, porque a discussão no partido ou a constelação política tornariam improvável uma resistência intrapartidária aberta. A aproximação paulatina do CDU à ideia de uma remuneração mínima/hora [*Mindestlohn*] é um exemplo disso ³⁶.

O estilo de liderança apresentado obscurece, por vezes, a considerável capacidade da chanceler de fazer valer suas posições, mesmo frente a resistências intrapartidárias. O exemplo mais evidente disso foi a virada na política energética após a catástrofe nuclear de Fukushima. É certo que essa virada política foi iniciada por Angela Merkel após a extensão do prazo de funcionamento das usinas nucleares na Alemanha ter sido, à época, recentemente aprovada ³⁷.

Da mesma forma, a demissão do Ministro do Meio-Ambiente e governador do estado da Renânia do Norte-Vestfália, Norbert Röttgen, em maio de 2012, mostrou claramente que Merkel tinha condições de impor sua posição, mesmo contra diretórios estaduais fortes de seu próprio partido. Não houve consulta às lideranças do diretório estadual, como o costume habitual, nessa decisão espetacular em relação à mudança de pessoal.

O poder, em parte autônomo, de Merkel frente ao próprio partido se mostrou especialmente evidente na crise do euro [*Eurokrise*], durante a qual ela conseguiu aprovar, no parlamento alemão [*Bundestag*], duas decisões importantes referentes ao resgate do euro, sem dispor de maioria absoluta de todos os membros do parlamento [*Kanzlermehrheit*] ³⁸.

Esse estilo de governança, que passa ao largo de decisões partidárias, é uma característica constitutiva de formas de governo presidencializadas, algo que também foi característico do governo de Gerhard Schröder. Nos casos de votações importantes acerca da participação das Forças Armadas alemãs [*Bundeswehr*] em missões internacionais, Gerhard Schröder também ou não pôde contar com a maioria da coligação social-democrata - verde [*rot-grüne Koalition*] ou forçou-a a apoiá-lo, através de moções de confiança [*Vertrauensfrage*].

IV. A presidencialização do partido SPD: Steinbrück e a segunda grande coligação

A escolha de Peer Steinbrück, como candidato a chanceler pelo SPD para as eleições ao parlamento de 2013, evidenciou que a movimentação de Gerhard Schröder, após a candidatura a chanceler, não foi um caso isolado. Aqui, mais uma vez a decisão acerca da candidatura não se mostrou como consequência lógica de um diretório de lideranças

intrapartidárias, mas sim como resultado explícito de estratégias político-eleitorais que, em primeira linha, foram inspiradas na boa avaliação do potencial candidato em pesquisas eleitorais.

No verão de 2011, pesquisas de opinião apontavam-no como o mais promissor concorrente em potencial de Merkel³⁹. Steinbrück era, à época, um 'elder statesman' sem cargo partidário de grande influência e, sem dúvida, também não era um expoente de uma coligação intrapartidária dominante, no sentido exposto por Panebianco.

Aqui evidencia-se a lógica estruturalmente modificada da escolha de candidatos de destaque nos partidos a partir da perspectiva eleitoral: tornam-se candidatos aqueles que têm a melhor chance de realizar uma campanha eleitoral vitoriosa em nome do partido.

Nessa direção, o alinhamento do ponto de vista do conteúdo é algo secundário, como a expressão usada por Steinbrück deixou transparecer (expressão utilizada, sobretudo, em relação à ala mais à esquerda do partido) de que era necessário ter 'espaço para manobra', ou seja, liberdade de movimentação política durante a campanha, que não fosse limitada pela postura decisória do partido.

Característico para o processo de escolha do candidato a chanceler foi, diga-se de passagem, o chamamento recebido por ele pela Troika, ou seja, pelos três políticos de ponta que também figuravam como potenciais candidatos a chanceler: o líder da bancada do SPD no Parlamento, Frank-Walter Steinmeier, o presidente do partido, Sigmar Gabriel, e o próprio Steinbrück. A decisão na assembleia do partido tornou-se mera formalidade, ainda que a questão surgida sobre os honorários pagos por palestras dadas em paralelo à atividade parlamentar já estivesse em debate.

O caminho do SPD até a pouco estimada grande coligação [*Große Koalition*], após a derrota eleitoral de 2013, evidencia, uma vez mais, como, até mesmo no interior dos partidos, o poder se deslocou para a liderança partidária ou para círculos políticos exclusivos.

A decisão do presidente do partido, Sigmar Gabriel, de envolver a base do partido, via voto dos membros, apenas no final das negociações para estabelecimento da coligação é um exemplo paradigmático de uma liderança plebiscitária. Esse tipo de liderança confrontou os membros com direito a voto com uma situação de ratificação da decisão, que só poderia ter sido evitada ao custo de uma série crise de liderança - uma vez que todos os atores importantes da liderança do partido estavam envolvidos nas negociações e, posteriormente, também apoiariam o acordo.

F. Observações finais: o que resta da democracia partidária?

As observações mostraram que a presidencialização da política nem sempre se manifesta através de uma demanda por liderança expressamente formulada, percebida nas posturas de Gerhard Schröder e Joschka Fischer.

O governo de Angela Merkel mostra a efetividade da liderança política que não traça objetivos *ex ante*. A técnica de conduzir os processos na direção desejada de forma subliminar, de certa forma, pode até ser mais bem-sucedida porque os fracassos não são notados de forma tão clara. As características centrais da presidencialização, contudo, são similares: o controle político em governos e partidos é, cada vez mais, uma questão de elites políticas individuais ou um círculo mais restrito de lideranças, enquanto a influência dos partidos e suas bancadas, como atores coletivos sobre conteúdos políticos e decisões estratégicas fundamentais, se enfraquece.

O candidato a chanceler termina por ser aquele que, basicamente, pode reclamar para si a liderança do partido desconsiderando as elites políticas intermediárias, uma vez que ele representa a possibilidade da vitória nas próximas eleições. Em caso de sucesso, ele reivindica para si, como chefe de governo ou líder de um partido de coalizão, um mandato pessoal, baseado na capacidade de ter levado seu próprio partido ao governo.

Esse processo é corroborado pelo crescente peso do Executivo na era da internacionalização (e europeização) da política. Ele é acompanhado e possibilitado pelo enfraquecimento dos partidos políticos como organizações sociais, que se manifesta, sobretudo, também através da erosão dos partidos como organizações de membros, que passam a receber como novos membros aqueles com interesse em uma carreira política.

De fato, há até agora apenas indícios iniciais, robustos do ponto de vista empírico, de uma modificação parcial da membresia do partido, em detrimento daqueles cuja motivação para a filiação partidária é a busca por cargos⁴⁰.

Contudo, tal evolução corresponderia à lógica da presidencialização da democracia partidária, na qual partidos políticos se tornam, primordialmente, organizações para recrutamento de pessoal, cujo maior objetivo organizacional é o sucesso nas eleições, em detrimento da realização de objetivos relativos ao conteúdo, que terminam por ficar em segundo plano.

Com isso, a capacidade dos partidos políticos de implementar formas coerentes através de coligações sociais, ou seja, a capacidade de

representarem um elo entre população e instituições governamentais, como mecanismo central de agregação de interesses, tende a desaparecer. Um elemento primordial do governo partidário, o “*partyiness of government*”⁴¹, é consideravelmente enfraquecido com a presidencialização. Essa fraqueza substancial abre flancos ao populismo, cuja principal acusação à política estabelecida é que “os que estão lá em cima são todos iguais”.

A política partidária estabelecida, que tem dificuldade em escapar da lógica da presidencialização descrita, tem fornecido inconscientemente exemplos precisos disso. Vale lembrar a postura do chanceler Gerhard Schröder à época da campanha eleitoral de 2002 (contra Edmund Stoiber) – declarando, no fundo, tratar-se ali de uma escolha: “ou ele ou eu”. As palavras de Angela Merkel em um debate televisivo também revelaram uma falta de conteúdo semelhante. Ela simplesmente referiu-se ao fato de que os eleitores, com ela, estariam em boas mãos: “Os senhores me conhecem...”

Notas

- ¹ Para conferir melhor legibilidade ao texto, empregarei, no decorrer do artigo, o masculino genérico, com o intuito, evidentemente, de fazer menção aos gêneros feminino e masculino.
- ² FOLEY, Michael. Prime Ministerialisation and Presidential Analogies: A Certain Difference in Interpretive Evolution, *Parliamentary Affairs*, 2013. p. 655-62; DOWDING, Keith. Beneath the Surface: Replies to Three Critics, *Parliamentary Affairs*, 2013. p. 663-72; DOWDING, Keith., The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister, *Parliamentary Affairs*, 2013. p. 617-72; MUGHAN, Anthony. Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections; POGUNTKE, Thomas, WEBB, Paul. The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis, in: POGUNTKE/WEBB (ed.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, 2005. p. 1-25.
- ³ POGUNTKE, Thomas. A Presidentialized Party State? The Federal Republic of Germany, in: POGUNTKE/WEBB (ed.), *Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, 2005. p. 63-87.
- ⁴ A apresentação da ideia de presidencialização, seguirá, salvo indicação contrária, o capítulo introdutório em POGUNTKE/WEBB (ed.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, 2005.
- ⁵ FABBRINI, Sergio. The Semi-Sovereign American Prince: The Dilemma of an Independent President in a Presidential Government, in: POGUNTKE/WEBB (ed.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, 2005. p. 313-35.
- ⁶ POGUNTKE/WEBB (n.r. 2), p. 6.

- ⁷ KATZ, Richard S., Party Government: A Rationalistic Conception, in: CASTLES/WILDENMANN (ed.), *Visions and Realities of Party Government*, 1986. p. 31-71; MAIR, Peter, The Challenge to Party Government, *WEP*, 2008. p. 211-34.
- ⁸ PANEBIANCO, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, 1988.
- ⁹ HARMEL, Robert, Party Organizational Change: Competing Explanations? in: LUTHER, Kurt / MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (ed.), *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*, 2002. p. 119-42; HARMEL, Robert/JANDA, Kenneth, An Integrated Theory of Party Goals and Party Change, *JTP*, 1994. p. 259-87.
- ¹⁰ STROM, Kaare, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, *EJPR*, 2000. p. 261-89.
- ¹¹ LIJPHART, Arend, Introduction, in: LIJPHART (ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*, 1992, p. 1-27; LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 1999. p. 117-118; STEFFANI, Winfried, Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, *ZParl*, 1983. p. 390-401.
- ¹² WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, 1980. p. 28.
- ¹³ SMITH, Gordon, The Resources of a German Chancellor, *WEP*, 1991, p. 48-61.
- ¹⁴ HELMS, Ludger, 'Chief Executives' and their Parties: The Case of Germany, *German Politics*, 2002. p. 146-64; KNOLL, Thomas, *Das Bonner Bundeskanzleramt von 1949-1999*, 2004; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand, The Chancellor and his Staff, in: PADGETT (ed.): *Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship*, 1994, p. 106-26; Ibid., Management of Politics in the German Chancellor's Office, in: PETERS/RHODES/WRIGHT (eds.), *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*, 2000. p. 81-100.
- ¹⁵ HIX, Simon; GOETZ, Klaus, Introduction: European Integration and National Political Systems, *WEP*, 2000, p. 1-26; TALLBERG, Jonas; JOHANSSON, Karl M. , Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change, *WEP*, 2010. p. 202-36.
- ¹⁶ V. ARNIM, Hans H., Abgeordnetenmitarbeiter: Reservarmee der Parteien?, *DÖV*, 2011, p. 345-51; BUKOW, Sebastian, Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisatorischer Wirklichkeit, 2013. cap. 6; FARRELL, David M.; WEBB, Paul. Political Parties as Campaign Organizations, in: DALTON/WATTENBERG (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, 2000. p. 102-28.
- ¹⁷ VAN HECKE, Steven; JOHANSSON, Karl M. , Gipfelpolitik politischer Parteien auf europäischer Ebene: eine vergleichende Analyse, in: POGUNTKE/MORLOK/MERTEN (eds.), *Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie*, 2013. p. 175-90.
- ¹⁸ Ver. por ex., AARTS/BLAIS/SCHMITT (eds.), *Political Leaders and Democratic Elections*, 2011; KARVONEN, Lauri, *The Personalization of Politics*, 2010; KRIESI, Hanspeter. Personalization of Election Campaigns, *Party Politics*, 2012, p. 825-44; WEBB, Paul; POGUNTKE, Thomas; KOLODNY, Robin. The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World, in: HELMS (ed.), *Comparative Political Leadership*, 2012. p. 77-98.

- ¹⁹ Ver, por ex., BITTNER, Amanda, *Platform or Personality? The Role of Party Leaders in Elections*, 2011; MUGHAN, Anthony. Parties, Conditionality and Leader Effects in Parliamentary Elections, *Party Politics*, 2015. p. 28-39; SCHMITT-BECK, Rüdiger et al., Fazit und Ausblick: Langeweile und Extreme, Fragmentierung und Konzentration, in: SCHMITT-BECK, Rüdiger et al., (ed.) *Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013*, 2014. p. 355-67 (359).
- ²⁰ NICLAUB, Karlheinz, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, 2004.
- ²¹ POGUNTKE/ WEBB (n.r. 2), p. 16.
- ²² Sobre isso ver, mais detalhadamente POGUNTKE/ WEBB (n.r. 2).
- ²³ GOETZ, Klaus H., Governance as Path to Government, *WEP*, 2008. p. 258-79.
- ²⁴ SCHMIDT, Manfred G., *Das politische System Deutschlands*, 2007. p. 161.
- ²⁵ VAN BIEZEN, Ingrid; MAIR, Peter; POGUNTKE, Thomas, Going, Going,Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe, *EJPR*, 2014, p. 24-56; VAN BIEZEN, Ingrid; POGUNTKE, Thomas, The Decline of Membership-based Politics, *Party Politics*, 2014. p. 205-16.
- ²⁶ DALTON, Russell J.; Mc ALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P., The Consequences of Partisan Dealignment, in: DALTON/WATTENBERG (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, 2000. p. 37-63 (41); POGUNTKE, Thomas. Towards a New Party System: The Vanishing Hold of the Catch-all Parties in Germany, *Party Politics*, 2014. p. 950-63.
- ²⁷ WEBB, Paul; POGUNTKE, Thomas, The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences, in: POGUNTKE/ WEBB (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, 2005. p. 336-56.
- ²⁸ DELLA PORTA, Donatella. Comparative Analysis: Case-oriented versus Variable-oriented Research, in DELLA PORTA/KEATING (eds.), *Approaches and Methodology in the Social Sciences*, 2008. p. 198-222.
- ²⁹ PATZELT, Werner J., Chancellor Schröder's Approach to Political and Legislative Leadership, *German Politics*, 2004. p. 268-99; HEINZE, Rolf G., *Die Berliner Räterepublik: Viel Rat - wenig Tat?*, 2002.
- ³⁰ POGUNTKE (n.r. 3).
- ³¹ KITSCHOLT, Herbert, *The Logics of Party Formation. Ecological Politics in Belgium and West Germany*, 1989; RATSCHKE, Joachim, *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*, 1993; POGUNTKE, Thomas, The Organization of a Participatory Party – The German Greens, *EJPR*, 1987. p. 609-33.
- ³² POGUNTKE, Thomas, Die Bündnisgrünen nach der Bundestagswahl 2002: Auf dem Weg zur linken Funktionspartei?, in NIEDERMAYER (ed.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002*, 2003. p. 89-107.
- ³³ MURSWIECK, Axel, Politische Führung von Bundeskanzlerin Merkel in der christlich-liberalen Koalition, in: ZOHLNHÖFER/SAALFELD (ed.). *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, 2015. p. 169-90 (171).
- ³⁴ CLEMENS, Clayton, Explaining Merkel's Autonomy in the Grand Coalition: Personalisation or Party Organisation?, *German Politics*, 2011. p. 469-85.

- ³⁵ LORENZ, Astrid; RIESE, Dorothee, Präferenzkonflikte und Krisenmanagement. Die Innen- und Rechtspolitik der schwarz-gelben Koalition, in ZOHLNHÖFER/SAALFELD (ed.) *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, 2015. p. 493-519 (510).
- ³⁶ ZOLLEIS, Udo, Auf die Kanzlerin kommt es an. Die CDU unter Angela Merkel, in: ZOHLNHÖFER/SAALFELD (ed.) *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, 2015. p. 73-91 (83-84).
- ³⁷ ZOLLEIS (n.r. 35), p. 83.
- ³⁸ MURSWIECK (n.r. 32), p. 178.
- ³⁹ BIEBER, Ina; ROßTEUTSCHER, Sigrid. Dominante Union und taumelnde FDP: Zur Ausgangslage der Bundestagswahl 2013, in SCHMITT-BECK, R. *et al.* (ed.), 2014. p. 19-33 (30-31).
- ⁴⁰ BRUTER, Michael; HARRISON, Sarah. *The Future of Our Democracies: Young Party Members in Europe*, 2009; LAUX, Annika. Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt?, in: SPIER *et al.* (ed.), ^o 2009, 2011. p. 61-78.
- ⁴¹ KATZ (n.r. 7).

Partidos políticos e a separação dos poderes: perspectivas da Teoria *Public Choice*

Emanuel V. Towfigh^{1*}

Tradução Ebal Sant'Anna Bolacio Filho

A. Introdução

No presente artigo, gostaria de demonstrar em primeiro lugar - partindo de uma compreensão da democracia como uma ordem competitiva, que tem por objetivo identificar, agregar e fazer valer os interesses dos cidadãos - que os partidos políticos são contrários à separação constitucional entre poderes, por ser estrategicamente vantajoso para eles, individual e coletivamente. Tratarei então de discutir a questão sobre se o aumento da concorrência entre os partidos é uma medida promissora (de modo que o controle mútuo dos partidos substitua o controle mútuo dos poderes), ou se é preciso pensar mais a fundo acerca do assunto para encontrar soluções alternativas.

B. Fenômeno

I. Ponto de partida: a democracia como agregação de interesses, através da concorrência

A perspectiva a partir da qual pretendo analisar este tema e explicar o fenômeno, que entende a democracia como um mecanismo de agregação competitiva de interesses e para fazer valer interesses.² Tal entendimento não é novo: a dogmática constitucional e o marco constitucional simples concebem a democracia como uma ordem competitiva, sob a égide da Lei Fundamental.

Por meio dela, os cidadãos são convocados a representar seus interesses individuais na esfera política:³ podem e devem buscar reivindicá-los por quaisquer meios legais e, na medida do possível, no âmbito do processo político. E, quando há eleições ou votações, esses cidadãos têm a possibilidade de votar pela causa ou pela pessoa que mais se aproxime de seus interesses⁴.

Estudos empíricos demonstram que o comportamento eleitoral e de voto em plebiscitos efetivamente observado pode ser satisfatoriamente explicado ao se partir de tais estratégias (óbvias) dos eleitores⁵. Nesse contexto, o conceito de *interesses* não se restringe a considerações (imediatistas) de interesse próprio: motivos relativos a outras pessoas (em alguns casos altruístas) ou necessidades prementes – como a minimização da desigualdade social, através da redistribuição ou a proteção das condições básicas de vida – podem também fazer parte dos interesses dos cidadãos, tal como é entendido aqui (“interesse próprio esclarecido”)⁶.

A concorrência entre esses interesses é gerada quando se busca atingir maiorias para a implementação de interesses por meio de eleições e votações. Nesse contexto de um modelo orientado pelos interesses, a teoria *Public Choice*, ou seja, a aplicação do modelo comportamental do *homo oeconomicus* à esfera política, representa um instrumento metodológico adequado para *explicar* o comportamento observável dos atores (e, pelo menos, no quadro aqui utilizado, não com o intuito de prever seu potencial comportamento): pois a teoria *Public Choice* explica justamente os padrões de comportamento que surgem quando as pessoas – como lhes permitimos fazer na democracia – maximizam seus benefícios, derivados de interesses individuais.

Martin Morlok salientou acertadamente (em outro artigo) que se faz necessária uma atenção especial ao se transportarem teorias de uma disciplina para outra, mostrando as condições sob as quais a teoria econômica pode ajudar o direito público a avançar em seus entendimentos⁷. Entretanto, se essas “condições de utilidade” forem cuidadosamente levadas em consideração, modelos de pensamento econômico – como a teoria *Public Choice* – mostram-se, com frequência, funcionais em contextos de utilização no âmbito do direito público. Especialmente ao considerarmos as organizações em geral e os partidos políticos em particular, a teoria econômica e a teoria *Public Choice* demonstram ser abordagens metodológicas apropriadas.

II. Designação dos titulares de mandatos no Legislativo

Para efeitos de agregação e implementação de interesses, o processo político deve também prever mecanismos através dos quais se identifique

pessoal adequado para agregar e fazer valer interesses. Na ordem constitucional, na qual a representação parlamentar representa o mecanismo central de legitimação das decisões do Estado, os parlamentares são, antes de tudo, os representantes dos eleitores.

Os partidos políticos desempenham um papel decisivo na escolha dos representantes. Por um lado, eles montam pacotes com temas, entre os quais os eleitores devem escolher o partido que detém o potencial para concretizar seus interesses de forma mais adequada. Justamente porque os interesses e as posições a eles ligadas estão no centro de uma eleição orientada por interesses, é óbvio que os partidos não fornecem apenas o cardápio com os temas, mas também os combinam com os quadros que, em sua opinião, têm o potencial de representar suas posições com mais sucesso: eles não só montam o cardápio, como também cozinham e servem ao público.

Nesse sentido, a eleição serve de mecanismo para sancionar democraticamente tanto a orientação política básica quanto o pessoal, porque não se pode votar diretamente sobre programas e questões concretas na ordem política estabelecida. É certo que não se pode separar claramente o conteúdo e o pessoal: aqueles que querem um determinado cardápio estão assim comprometidos, ao mesmo tempo, com o cozinheiro e com o garçom. O mecanismo eleitoral estabelecido possui assim uma função dupla, através da qual são tomadas decisões tanto sobre os programas elaborados pelos partidos como sobre pessoas; podemos falar de consultas populares referendadas por voto.

Se, no entanto, na eleição o foco são principalmente posições substantivas, interesses, a decisão acerca do pessoal político se torna um reflexo do que é, em sua essência, uma votação sobre uma espécie de programa político em sentido mais amplo. Consequentemente, a tarefa de (pré)seleção de pessoal político também recai essencialmente sobre os partidos. Ao fazê-lo, os partidos são guiados primeiramente pela questão de quem, em combinação com seu programa, acreditam ter as melhores perspectivas de sucesso nas eleições, já que um partido só pode existir se for capaz de agregar os interesses de um eleitorado suficientemente grande e contar com a confiança de que poderá fazer valer esses interesses.

Por se concentrarem na vitória na competição política, decidida por eleições, os partidos conseguem manter-se no paradigma da implementação de interesses, que é assim, ao mesmo tempo, a razão da existência e a condição para o sucesso dos partidos políticos.

Essa função de recrutamento dos partidos está relacionada com uma função de controle sobre seu pessoal, que, por sua vez, tem por missão assegurar que os interesses sejam efetivamente traduzidos em

política. As “marcas” dos partidos, que criam compromisso e identidade para os eleitores, servem, nesse contexto, como um instrumento de controle⁸: os partidos não são normalmente fenômenos efêmeros e sim concebidos para participar repetidamente das eleições.

A interação entre partidos e eleitores no jogo político tem lugar em ciclos definidos desde o início. Conseqüentemente, a reputação é um importante capital político. Isso fica patente na marca de um partido, com a qual ele representa uma plataforma composta por um conjunto de valores e decisões de base. A fim de permanecer distinguível e confiável na competição entre diferentes interesses, esse conjunto de valores e decisões deve ser suficientemente definido e resguardado.

Por isso, o partido, enquanto organização, deve cuidar para que seu quadro político circule dentro de uma certa margem de tolerância em torno desse conjunto fundamental. Em particular, deve impedir que atores individuais, com interesses divergentes, apareçam sob a sua “firma”.

O problema que os partidos encontram nesse processo é denominado problema do *Principal Agent* na teoria econômica dos contratos, que também é popular no contexto de *Public Choice* (ou nos termos do homenageado na presente obra: problema do agente principal [*Prinzipal-Vertreter-Problem*]⁹), o qual consiste, essencialmente, em uma assimetria de informação entre o *Principal* e o *Agent* sobre a questão da “qualidade” e as ações do *Agent*.

Por exemplo, o cliente não pode saber de antemão se o empreiteiro (o *Agent*) é adequado para a execução do contrato e se ele está suficientemente motivado, levando em conta os custos que surgem para o empreiteiro na execução do contrato. Isso é particularmente problemático, se for difícil verificar as ações do empreiteiro, se o resultado do trabalho depender de muitos outros fatores além da ação do *Agent*, ou mesmo se, como expresso no direito dos contratos de serviços [*Dienstvertragsrecht*], não se pode exigir o sucesso da empreitada, mas apenas a prestação dos serviços. Em termos simples, a solução da teoria econômica do contrato é coadunar os interesses do *Principal* e do *Agent*, por meio de incentivos institucionais. A atuação dos partidos também pode ser reconstruída com esse modelo¹⁰, do qual os eleitores, como *Principals*, se valem dos parlamentares como *Agents*, para fazer valer seus interesses na esfera política.

Eles têm de escolher os melhores representantes e encontram problemas de informação consideráveis ao fazê-lo: quem é o candidato adequado? Quem irá realmente lutar pelos meus interesses? Como posso garantir que a pessoa eleita continuará a demonstrar grande empenho em fazer valer meus interesses após a eleição?

Com os partidos como intermediários entre eleitores e representantes, a constelação *Principal-Agent* ganha um nível a mais: por um lado, há a necessidade de monitorar, tanto por parte dos eleitores como dos partidos, os candidatos e representantes como *Agents*; por outro lado, há a necessidade de monitorização dos partidos por parte dos eleitores. Assim, enquanto os candidatos estão sempre no papel de *Agent*, os eleitores estão sempre no papel de *Principal* - apenas os partidos estão numa posição híbrida sendo, ao mesmo tempo, *Principal e Agent*.

Uma abordagem concreta para resolver os problemas que podem ser observados numa relação *Principal-Agent* são ofertas contratuais do *Principal*, que só são atraentes para os *Agents* que de fato possuam as competências ou “qualidades” exigidas pelo *Principal*¹¹. Neste âmbito, a teoria do contrato fala de mecanismos de *Screening*¹²: o “contrato” que os partidos oferecem aos potenciais candidatos em cada caso permite fazer uma distinção entre aqueles que realmente estão dispostos a defender as posições centrais substantivas de um partido e todos os outros.

Os partidos fazem isso, ao condicionarem seu apoio à boa conduta política¹³. Assim, só é lógico para aqueles candidatos aceitarem o contrato (ou seja, que se juntem ao partido e se submetam a seus mecanismos de sanção) cujos interesses (temáticos) e posições coincidam em grande parte com os dos partidos. A constatação empírica de que os candidatos são mais sensíveis às exigências de seus partidos do que as de seus eleitores não surpreende: a lealdade ao partido, sancionada pela disciplina partidária, é mais forte do que a necessidade de satisfazer as necessidades do eleitorado¹⁴.

Do ponto de vista dos candidatos a cargos políticos, o partido também representa - mais uma vez na terminologia da teoria econômica - um instrumento de *Commitment*¹⁵: através do partido, podem comprometer-se, de forma convincente, a defender certas posições¹⁶. Se o candidato não pudesse se comprometer com um partido, então o eleitor teria apenas a palavra do candidato, para quem não haveria incentivo externo para não quebrar sua palavra ou para prometer a diferentes eleitores o contrário (“*cheap talk*”).

Ao comprometer-se com um partido, o candidato torna seu destino político dependente, em certa medida, da sua conformidade com a linha partidária - seja por disciplina partidária, seja por pressão partidária. Tal fato é exacerbado pela profissionalização da política, na medida em que o candidato acaba garantindo também sua identificação com os temas do seu partido, com a sua carreira profissional e, portanto, com o seu sustento. Através da filiação partidária, o candidato pode enviar um “sinal” confiável aos eleitores de que possui certas características importantes para os eleitores - tais como interesses, posições ou ideologia.

Os eleitores também se beneficiam desse mecanismo, porque sabem que os partidos têm de proteger o núcleo da sua marca e podem contar com as partes para escolher seu pessoal com prudência e controlá-lo de perto. E como, em última análise, a subsistência política ou mesmo profissional dos candidatos depende em grande parte do partido, os eleitores também sabem que podem esperar que o candidato seja essencialmente fiel à linha partidária: os interesses do *Principal* e do *Agent* são assim alinhados; o conflito é, por assim dizer, resolvido contratualmente.

Os partidos emanam assim responsabilidade política e controle - os candidatos e os titulares dos mandatos são responsáveis perante os partidos e os partidos perante os eleitores. Portanto, em termos de teoria dos contratos, os partidos também podem ser entendidos como um mecanismo de controle contratual dos eleitores (*Principals*) sobre os candidatos (*Agents*).

Entretanto, dessa forma, os partidos também organizaram e sancionaram legalmente as regras de acesso ao poder político, de tal maneira que há uma desvantagem competitiva considerável para os candidatos não filiados a um partido. Excetuando a eleição de 1949 - excepcional em muitos aspectos - nenhum candidato independente conseguiu, portanto, ser eleito para o Parlamento alemão [*Bundestag*] na República Federal da Alemanha.

Nos EUA, o chamado “*lock-up*” do processo político significa que não só nenhum candidato independente tem acesso, nem ninguém fora do “*demopublican duopoly*”¹⁷. Na literatura de economia política, portanto, o termo “cartel partidário” é também utilizado nesse contexto¹⁸: os partidos estabelecidos têm interesse em reduzir a concorrência - ou seja, principalmente em criar maiores obstáculos para novos concorrentes - e com a sua posição dominante na legislatura também têm todas as possibilidades de formar tais cartéis e sancioná-los legalmente.

Se para os EUA, há estudos empíricos que procuram provar a oligopolização da seleção de pessoal¹⁹, nos países de língua alemã, pelo que pode ser comprovado até agora, tais tentativas metodologicamente rigorosas ainda não foram levadas a cabo. Contudo, diversos estudos mostram que também na Alemanha, os partidos estabelecidos tomaram várias decisões “em causa própria” - ou seja, em relação à concorrência política - a seu favor²⁰.

Com base nesses estudos, não se pode contestar seriamente que tal comportamento também deixe de existir na Alemanha. A oligopolização facilita aos partidos o controle do pessoal político, porque os candidatos dependem totalmente do seu apoio, o que representa uma contradição, por exemplo, em relação à independência dos membros do parlamento.

Ao mesmo tempo, no entanto, como mencionado, os próprios partidos políticos também podem ser entendidos como *Agents*, cujos *Principals* - ou seja, os eleitores - têm uma importante necessidade de controle. Nessa relação *Principal-Agent*, no entanto, quase não existem mecanismos eficazes de controle²¹. Especialmente levando-se em conta a pretendida ambiguidade frequente das declarações programáticas dos partidos, existe uma falta de mecanismos de Commitment confiáveis.

Embora exista um mecanismo de sanções sob a forma de eleição, é extremamente difícil “votar pra fora” um partido inteiro, o que é uma raridade no caso de partidos estabelecidos (embora seja diferente no caso de partidos de protesto, os quais geralmente têm apenas um curto período de vida). Se, no entanto, os partidos não puderem ser controlados de maneira eficaz, então o controle dos candidatos, no interesse do eleitorado, também só possui um valor duvidoso.

III. Curto-circuito do controle através da separação dos poderes

Essa lógica, com a qual os partidos pré-selecionam seu pessoal - isto é, membros do parlamento - em uma democracia orientada para a fazer prevalecer interesses, também pode ser transferida para a escolha de titulares de cargos nos outros poderes. Se os partidos, como “motores” do sistema democrático, estão preocupados em agregar e fazer valer interesses, então é bastante lógico que também tentem exercer influência nos processos de seleção de cargos no Executivo e no Judiciário, obtendo controle sobre os titulares de cargos nos outros poderes de forma semelhante à influência que têm sobre os parlamentares.

Diante da ainda influente teoria da cadeia da legitimação, isso parece ser praticamente inevitável. Através de uma série de mecanismos de protecionismo (cujo funcionamento não poderei traçar em detalhe aqui²²) os partidos ganharam domínio sobre todo o setor público: nomeiam os altos funcionários da administração, que, por sua vez, tendem cada vez mais a fazer nomeações mais abaixo na hierarquia, dependendo da filiação partidária²³.

Mesmo as nomeações para a magistratura²⁴ e para os tribunais de contas são feitas de acordo com a filiação partidária²⁵, e o mesmo se aplica a cargos importantes nos conselhos de administração dos meios de comunicação públicos e em empresas públicas²⁶.

É claro que a influência exercida pelos partidos sobre os parlamentares difere daquela exercida sobre os outros titulares de cargos, porque o estatuto de funcionário público na administração e na magistratura, regularmente vitalício, confere aos titulares de cargos independência, pelo menos na medida em que questões existenciais não podem ser tornadas dependentes da sua boa conduta política.

Consequentemente, a vantagem da coordenação feita pelo partido reside também, pelo contrário, mais na fiabilidade política de um titular de cargo que deve sua função pelo menos também ao partido e cuja futura carreira, até certo ponto, depende também provavelmente do partido. Dessa forma, o risco de uma súbita mudança ideológica de direção se torna baixo.

Ao mesmo tempo, os partidos, devido à grande influência nas nomeações pessoais nos três Poderes²⁷, abolem uma grande parte da separação de poderes prevista na Constituição.²⁸ Por um lado, isso é questionável do ponto de vista de um controle político eficaz: o sistema extremamente equilibrado de “*Checks & Balances*” com o qual a Lei Fundamental divide o poder estatal horizontalmente nos ramos legislativo, executivo e judiciário, por um lado, e verticalmente nos níveis federal, estadual e local, por outro, passa a ser subvertido pelos partidos.

A competição interna do sistema entre essas diferentes esferas do discurso político dá lugar a uma coordenação informal pelos partidos políticos, que, por assim dizer, como que permeia suavemente todos os níveis, o que só reforça a importância da máquina do partido e de seus líderes.

Cabe ressaltar que os partidos não podem ser responsabilizados por isso, haja vista que seu comportamento, nesse caso, decorre logicamente de uma compreensão de democracia que entende a realização de interesses por meio da competição como o elemento-chave do processo democrático: já que os partidos querem ser eleitos²⁹, concentram-se, portanto, nos desejos do eleitorado; se o eleitorado toma sua decisão de voto predominantemente em função de seus interesses, então o comportamento dos partidos, descrito acima, é também do interesse de, pelo menos, a maioria do eleitorado.

Em segundo lugar, a prática levanta questões em relação ao art. 33, § 2 GG, que visa garantir a igualdade de acesso aos cargos públicos através do postulado de seleção dos melhores. No entanto, é precisamente esse acesso igual que os partidos impedem, através do seu protecionismo de cargos³⁰.

Embora a predominância no Legislativo possa talvez ser justificada pelo fato de os princípios básicos de uma escolha objetiva dos melhores nas eleições não se aplicarem devido à liberdade de voto dos cidadãos, o mesmo não pode ser dito em relação aos outros dois poderes. A consequência não é apenas um menor controle mútuo do poder estatal estruturado, mas também uma independência reduzida daqueles que estão nos cargos, bem como uma competência profissional potencialmente inferior. Pois uma “preferência” por candidatos de um partido só faria sentido, se esses candidatos não tivessem prevalecido de qualquer modo - justamente devido a sua competência.

A influência dos partidos na administração pública e no Judiciário é também capaz de minar seriamente a confiança nas instituições do Estado e a aceitação das suas decisões. Ao prevalecer, nessas esferas, a orientação pelos interesses - isto é, em áreas que não devem estar sujeitas à concorrência partidária - os partidos contaminam a fonte da qual a aceitação da ação estatal é essencialmente alimentada, i.e., independência, objetividade e generalidade das decisões, que devem ser exigidas em particular de um funcionário público comprometido com e para com o bem comum³¹.

A influência que os partidos podem potencialmente alcançar, até mesmo no sistema judiciário, é ilustrada de forma impressionante pelo exemplo da *Supreme Court* dos EUA: um pré-requisito necessário para a nomeação dos seus nove membros, nomeados para toda a vida, é a proximidade com as opiniões políticas do presidente que os nomeia, que, por sua vez, requer a aprovação do Senado para a nomeação.

Isso leva a uma jurisprudência altamente politizada e polarizada e à percepção de ser o tribunal um ator político, com efeitos bastante abrangentes sobre a aceitação e a percepção da legitimidade de suas decisões. Já o Tribunal Constitucional Federal, o tribunal alemão mais comparável à *Supreme Court*, tem conseguido até agora manter sua independência em relação aos partidos.

No entanto, historicamente, nem sempre foi assim. Uns anos após o “*court packing plan*” do Presidente Franklin D. O. Roosevelt, que contribuiu significativamente para a politização do *Supreme Court* dos EUA³², o Chanceler Konrad Adenauer na Alemanha cogitou planos semelhantes para restringir os poderes do jovem Tribunal Constitucional Federal [*Bundesverfassungsgericht*], incluindo a eleição de juízes por maioria simples no Parlamento Alemão [*Bundestag*], o que teria tornado o tribunal muito mais sujeito às marés políticas do dia a dia³³.

Ainda hoje, os partidos exercem uma influência decisiva na nomeação, através de comissões para eleições de juízes (cf., por exemplo, os artigos 94, 95 da Lei Fundamental, juntamente com o RiWG para os juízes federais). O exemplo atual da “mudança” do antigo governador [*Ministerpräsident*] Peter Müller para o segundo senado do Tribunal Constitucional Federal mostra que existem também pontos de contato mais informais e indiretos - e, portanto, formas de influência partidária - entre os partidos e o Judiciário³⁴.

A mudança de carreira, para a qual a experiência política e os méritos de Müller devem ter constituído um papel decisivo, deixa claro que a dimensão política da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal está ganhando força³⁵. Isso dá origem a temores de que, também na Alemanha, haja mais tentativas de se exercer influência política sobre

instituições que, em princípio, deveriam ser independentes. Tais tentativas já puderam ser observadas várias vezes no passado recente, como no caso da nomeação para os órgãos da radiodifusão pública, bem como para os Bancos Centrais alemães e europeus³⁶.

Em suma, pode-se constatar que, por causa do curto-circuito na separação de poderes causado pelos partidos, há menos controle político do poder pelos três Poderes entre si e que, ao mesmo tempo, o poder dos partidos vem crescendo, pois os titulares dos cargos não agem de forma independente, sendo que cargos potencialmente são ocupados por pessoas que têm pouca experiência, o que faz com que, por tudo isso, a aceitação das decisões estatais por parte dos cidadãos também ameace diminuir.

C. A concorrência intrapartidária não é a solução

Se os partidos tentam “logicamente” (ou tiverem de tentar) abolir a separação de poderes, a fim de poder fazer valer, de forma mais eficaz, os interesses de seus eleitores, surge então a questão sobre se o controle, através da concorrência entre os partidos, não pode substituir o controle existente através da divisão de poderes³⁷. Pelo menos no que tange à separação vertical de poderes, essa parece ser uma abordagem plausível, ainda que pouco aprofundada, uma vez que os partidos se controlaram mutuamente de forma particularmente rigorosa nas fases em que prevaleciam maiorias diferentes no *Bundestag* e no *Bundesrat* - até chegarem a um bloqueio total.

Algo semelhante pode ser observado nos EUA, quando ocorre o chamado “*divided government*”, quando as duas câmaras do parlamento são dominadas por maiorias diferentes. Por conta das diferentes maiorias, os mecanismos originais de controle parecem ser reativados: *Bundesrat* opõe-se ao *Bundestag*. No entanto, esse confronto não ocorre mais em primeira linha por causa de um choque de posições genuinamente concebido na lógica da separação dos poderes (por exemplo, entre o governo federal e os estados federais alemães [*Länder*]), mas porque maiorias de matizes políticas diferentes e, portanto, interesses partidários divergentes se opõem uns aos outros. Por esse motivo, o “*divided government*” é percebido por todos os participantes no processo político menos como um controle do que como um bloqueio.

No entanto, há três fortes razões que corroboram a tese de que a concorrência entre os partidos não pode ser suficiente para lidar com o problema.

Em primeiro lugar, não se pode contar com isso. A existência de uma

relação de maioria entre os partidos, que permita um controle como o que acaba de ser descrito, é muitas vezes o resultado de coincidências históricas. Principalmente no caso de coligações (muito) grandes, há de se constatar também que os partidos, pelo menos na Alemanha, têm em grande parte em suas próprias mãos, através da formação de coligações, a decisão sobre se haverá ou não uma concorrência significativa entre os partidos.

Em segundo lugar, não resolve todos os problemas. O problema mais importante, que não tem como ser resolvido pela concorrência interpartidária, é que, tal como num mercado com estrutura de oligopólio, todos os partidos estabelecidos partilham o interesse em manter a concorrência política tão baixa quanto possível. Em outras palavras, tentam elevar ao máximo as barreiras para impedir a entrada de novos atores. Além disso, os partidos partilham interesses que os afetam diretamente - por exemplo, no que diz respeito ao financiamento dos partidos, subsídios parlamentares e para os representantes eleitos. No que diz respeito a essas questões, que podem ser resumidas como código de regras de como chegar ao poder e nele se manter, não há concorrência entre os partidos e, portanto, não existe controle mútuo.

Se, em tais circunstâncias, o Tribunal Constitucional Federal, por exemplo, fosse vinculado mais fortemente do que está hoje a uma ideologia partidária, deixaria de existir qualquer controle efetivo para uma legislação “em causa própria”³⁸. Além disso, a concorrência interpartidária também não contribuiria para assegurar uma administração e um Judiciário independentes, competentes e objetivos.

Em terceiro lugar, a concorrência levou a esse problema; sendo pouco provável que mais concorrência traga sua solução. Como vimos, a abolição do controle do poder do Estado, advindo da separação dos Poderes, é justamente uma consequência da competição de interesses. Por isso, ao invés de atenuar tais mecanismos, o aumento da concorrência teria como consequência sua aceleração e exacerbação.

O caso dos Estados Unidos pode deixar isso mais claro: lá, por um lado, a competição política foi institucionalizada de forma mais consistente e é, por isso mesmo, mais acirrada; por outro lado, ao estabelecer e consolidar o duopólio de republicanos e democratas, os atores dominantes conseguiram chegar a um controle considerável do processo político, que limita de forma efetiva a concorrência. Assim, por um lado, a competição de interesses pode levar a um controle mútuo dos atores estabelecidos; mas isso só alcança até onde os interesses comuns não são afetados - por exemplo, no que tange aos atores não estabelecidos, por assim dizer externos, ou em questões de financiamento, mesmo perante os eleitores.

D. Cerceamento de interesses

Se, no entanto, a concorrência leva à supressão da separação dos poderes (bem como a alguns outros problemas graves), e se mais concorrência não for capaz de resolver os problemas que a acompanham, onde haveremos de buscar mecanismos para a solução do problema?

Talvez um outro olhar para o Tribunal Constitucional Federal possa nos ser útil. Há duas razões principais pelas quais as “condições americanas”, ou seja, uma politização completa do tribunal, não surgiram na Alemanha, embora o Tribunal Constitucional Federal, como órgão constitucional na interface entre o direito e a política, tenha seus membros nomeados de acordo com uma representação proporcional dos partidos³⁹.

Por um lado, as precauções institucionais, tais como a longa, porém limitada, duração dos mandatos e impossibilidade de reeleição, que garantem a independência pessoal dos juízes e, com isso, a independência institucional do Tribunal, são provavelmente decisivas – em outras palavras, regras que, por um lado, dão liberdade aos juízes, assegurando assim a autoridade do Tribunal e resguardando-o mais, face a tentativas de influenciá-lo por interesses particulares⁴⁰.

Por outro lado, pode ser observada igualmente uma “cultura política” pouco concreta, que atribui grande importância à independência judicial em geral e à autonomia do Tribunal Constitucional Federal em particular, para além das normas legais, mais como um consenso social. Tal fato fica patente não só sobretudo na eleição de juízes independentes e de personalidade forte, mas também no alto grau de respeito e de aceitação e cumprimento, comparativamente unânime, das decisões finais do Tribunal Constitucional Federal pelos vários atores políticos (o que não significa, felizmente, que não haja críticas às decisões), o que é acompanhado por um alto nível de confiança por parte da população no Tribunal Constitucional Federal⁴¹.

Esse respeito está também diretamente ligado ao desenvolvimento cauteloso da jurisprudência (observável não só nos primeiros anos do Tribunal)⁴², o que contribuiu para a boa reputação do Tribunal, consolidando assim, de fato, sua função como contrapeso à política do dia a dia⁴³.

Se unirmos a análise do fenômeno e as considerações sobre o Tribunal Constitucional Federal, parece então ser lógico pensar, depois do exposto, que devemos começar pelo modelo de democracia, a fim de remediar os problemas associados à partidocracia: a ação dos partidos é consequência de um entendimento da democracia como um mecanismo para fazer valer interesses.

Quem quiser dirimir os efeitos negativos não pode deixar de limitar a influência de interesses particulares. Isso não pode significar, contudo, ignorar interesses, pois a ação do Estado democraticamente legítimo deve ser uma ação do Estado no interesse de seus cidadãos. Trata-se antes de criar espaço na arena política, não só para a necessária articulação de interesses, mas também para a discussão e busca de motivos altruístas e motivações voltadas para o bem comum, que os eleitores, políticos e partidos também conhecem, mas que, em nossa ordem competitiva atual, perdemos muitas vezes de vista, devido ao foco institucionalizado nos interesses individuais, de grupos, especiais e partidários - e que hoje talvez deixemos um pouco demais nas mãos do Tribunal Constitucional Federal.

Se nossa democracia está preocupada não só com a efetivação de interesses próprios, mas também com a realização de objetivos constitucionais relacionados com o bem comum, então um modelo alternativo que dê conta disso também deve ser institucionalizado, ou seja, ser legalmente assegurado.

Um ponto de partida lógico para tal seria, por exemplo, no que tange ao direito eleitoral. Se fosse possível, por exemplo, desfazer o nexo entre interesses e seleção de pessoal nas eleições, então a influência dos interesses individuais e de grupo (e provavelmente também dos partidos) no sistema político seria reduzida, em favor de uma orientação mais forte para o bem comum como um todo; isso reduziria também os motivos para acabar com a separação dos poderes.

Ao mesmo tempo, o exemplo do Tribunal Constitucional Federal mostra-nos, de forma bastante clara, que as normas legais, por si sós, não são suficientes, na medida em que devem ser também acompanhadas de normas sociais, pois existe uma relação recíproca entre normas jurídicas e sociais, que se apoiam e se fomentam mutuamente: uma não pode ter uma existência duradoura sem a outra.

E. Conclusão

Diante das tentativas atuais dos partidos políticos de provocarem, através de uma política de pessoal calculada na administração e no Judiciário, cada vez mais curtos-circuitos na divisão dos poderes, um importante mecanismo básico de controle jurídico, urge a necessidade de uma reforma institucional.

As ciências jurídica e política são instadas a apontar formas de conter institucional e socialmente o domínio absoluto do paradigma do interesse na esfera política, reforçando a independência pessoal dos

titulares de cargos, priorizando mais sua competência para os cargos, e limitando a influência de grupos de interesses. Caso contrário, outras instituições estatais consideradas independentes - tais como Bancos Centrais e as empresas estatais de radiodifusão - também correm o risco de serem “partidarizadas” e dominadas por tais interesses. Então, estaríamos de fato diante de “condições americanas”.

Notas

- ¹ A presente contribuição se baseia essencialmente em diversas passagens de minha tese de agregação “*Das Parteien-Paradox. Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien*” (manuscrito, Münster 2014). Agradeço a Rebekka Herberg, Janbernd Oebbecke e Katharina Towfigh por seus comentários; como sempre, eventuais pontos fracos devem-se à minha própria incapacidade.
- ² Cf. acerca da descrição de democracia como processo de agregação de interesses concorrentes: HATJE, Armin. *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, *VVDStRL* 69 (2010), p. 135 e KOTZUR, Markus. *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, *VVDStRL* 69 (2010), p. 173 (cf. também a discussão, principalmente p. 247); com ideias semelhantes, ainda que menos explícitas, anteriormente em: VON SIMSON, Werner. *Das demokratische Prinzip im Grundgesetz*, *VVDStRL* 29 (1971), p. 4 (7, 35); KRIELE, Martin. *Das demokratische Prinzip im Grundgesetz*, *VVDStRL* 29 (1971), p. 46 (56, 66); cf. também VON ARNIM, Hans H.; HEINY, Regina; ITTNER, Stefan. *Politik zwischen Norm und Wirklichkeit*. 2006; HEINING, *Hans M.*; MORLOK, *Martin*. *Konkurrenz belebt das Geschäft!* ZG 2000. p. 371; PETERSEN, *Niels*. *Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses*. In ELSER et al. (Org.), *Das letzte Wort*, 2014. p. 59; *Uwe Volkmann*, *Aussprache zum Beratungsgegenstand “Demokratie als Wettbewerbsordnung”, VVDStRL* 69 (2010), p. 230 bezeichnet eine an die ökonomische Theorie angelehnte Demokratietheorie als angemessene Beschreibung, kann ihr aber richtigerweise für eine normative Demokratietheorie nichts entnehmen.
- ³ HARTMANN, Bernd J. *Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen*. *AöR* 134 (2009), p. 1 (4-5, 12).
- ⁴ Cf. HARTMANN (n.r. 2), p. 3, 12. Hartmann distingue aqui, entretanto, entre eleições e votações em relação à base para a tomada de decisão – ele não vê em votações, diferentemente de eleições, a percepção do direito subjetivo, mas sim um ato da esfera do poder público e vê o cidadão, por conseguinte, comprometido com o interesse público, de forma semelhante aos deputados e senadores; *ibid.*, p. 9-11. Discussões mais aprofundadas sobre teoria e empiria do “*spatial voting*” podem ser encontradas em ENELOW, James M.; HINICH, Melvin J. *The Spatial Theory of Voting*. 2009; ADAMS, James F.; MERRILL III, Samuel; GROFMAN, Bernard. *A Unified Theory of Party Competition* (2005); ELMENDORF, Christopher S.; BOUDREAU, Cheryl; MacKENZIE, Scott A. *Lost in Space? UC Davis Legal Studies Research Paper* 328 (2013).
- ⁵ Cf. LEISNER, Walter. *Wählen nach „Interessen“, nicht nach Parteien*. *NJW* 2009, p. 1464. Outra perspectiva: VON BEYME, Klaus. *Das politische System der*

Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. 2004, p. 102. Dispositivos como o “Wahl-O-Mat” da Central Federal para Formação Política [*Bundeszentrale für politische Bildung*], os quais ajudam a identificar, antes das eleições, quais partidos apresentam a menor “distância” em relação a suas próprias posições políticas, são igualmente uma prova da orientação pelos interesses dos cidadãos.

- ⁶ TOWFIGH, Emanuel Vide. Das ökonomische Paradigma. In TOWFIGH/PETERSEN (Org.) *Ökonomische Methoden im Recht.* 2010, p. 23 (27).
- ⁷ MORLOK, Martin. Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht. In ENGEL/MORLOK (Org.) *Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung.* 1998, p. 1 (21).
- ⁸ FIORINA, Morris P. *Retrospective voting in American national elections.* 1981, aponta que marcas permitem responsabilizar partidos *a posteriori* (i.e., após o final do mandato) por sua política. Cf. também ALDRICH, John H. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America.* 1995, p. 49 e ISSACHAROFF, Samuel; ORTIZ, Daniel R. *Governing Through Intermediaries.* *Va. L. Rev.* 85 (1999), p. 1627 (1629).
- ⁹ MORLOK (n.r. 6), p. 8 com n.r. 28.
- ¹⁰ TOWFIGH, Emanuel Vide. Demokratische Repräsentation im Parteienstaat. In SCHRÖDER/VON UNGERN-STERNBERG (Org.) *Demokratische Repräsentation im Parteienstaat.* p. 211 (230); ISSACHOROFF; ORTIZ (n.r. 7), p. 1629; cf. MEIROWITZ, Adam. Probabilistic Voting and Accountability in Elections with Uncertain Policy Constraints. *J. Public Econ. Theory* 9 (2007), p. 41; ver também nota em SNYDER JR, James J. M.; TING, Michael M. Electoral Selection with Parties and Primaries. *Am. J. Polit. Sci.* 55 (2011), p. 781 (781) sowie BUCHANAN, James M. *The limits of liberty.* 1975.
- ¹¹ Panorama de problemas de Principal-Agent bem como possíveis soluções: LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew D. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *Eur. J. Polit. Res.* 37 (2000), p. 291 (294).
- ¹² Cf. em relação a *Screening*: NICKLISH, Andreas; PETERSEN, Niels. Teoria dos contratos em: TOWFIGH/PETERSEN (Org.) *Ökonomische Methoden im Recht.* 2010, p. 117 (123); *Parteien als Screening Instrument*: CAILLAUD, Bernard; TIROLE, Jean. Parties as Political Intermediaries. *Quart. J. Econ.* 117 (2002), p. 1453 (1454, 1458), SNYDER JR, James M.; TING, Michael M. An Informational Rationale for Political Parties. *Am. J. Polit. Sci.* 46 (2002), p. 90 (91), o primeiro a discutir essa função dos partidos: SPENCE, Andrew M. *Market signaling informational transfer in hiring and related screening processes.* 1974.
- ¹³ SNYDER/TING (n.r. 11); CAILLAUD/TIROLE (n.r. 11), p. 1455, 1458.
- ¹⁴ ANSOLABEHERE, Stephen/ SNYDER JR, James M./STEWART III, Charles, The Effects of Party and Preferences on Congressional Roll-Call Voting, *Legis. Stud. Quart.* 26 (2001), p. 533; *ibid.*, Candidate Positioning in U.S. House Elections, *Am. J. Polit. Sci.* 45 (2001), p. 136; COX, Gary W./POOLE, Keith T., On Measuring Partisanship in Roll-Call Voting: The U.S. House of Representatives, p. 1877, *Am. J. Polit. Sci.* 46 (2002), p. 477; MARX, Fritz Morstein, *Rechtswirklichkeit und freies Mandat.* *AöR* 50 (1926), p. 430 (443).
- ¹⁵ Ver acerca de partidos como instrumento de compromisso LEVY, Gilat. A model of political parties, *J. Econ. Theory* 115 (2004), 250, BERNHARDT, Dan/ /CAMPUZANO, Larissa / SQUINTANI, Francesco, On the benefits of party

- competition, *Games Econ. Behav.* 66 (2009), p. 685 (687); LEVINSON, Daryl J., Parchment and Politics, *Harv. L. Rev.* 124 (2011), p. 657 evidencia uma série de instrumentos de compromisso na política e na constituição norte-americanas, sem fazer menção aos partidos como um deles. Ver também SMART, Michael /STURM, Daniel M., Term limits and electoral accountability, *J. Public Econ.* 107 (2013), p. 93.
- ¹⁶ Lupia/McCubbins tratam desse tema utilizando o conceito de *third party testimony*, LUPIA/McCUBBINS (n.r. 10), p. 295.
- ¹⁷ Cf. BENNETT, James T. *Stifling Political Competition*. 2009; cf. HASEN, Richard L. Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the States to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition. *Sup. Ct. Rev.* 1997. p. 331; ORTIZ, Daniel R. Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties. *Colum. L. Rev.* 100 (2000), p. 753.
- ¹⁸ STEFFANI, Winfried. Gewaltenteilung und Parteien im Wandel. 1997. p. 221; RÜB, Friedbert W. Michels und die neuere Parteientheorie. Die politischen Parteien und die Krise der Demokratie. In: BLUHM/KRAUSE (Org.) *Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens Oligarchien und Eliten – die Kehrseiten moderner Demokratie*. 2012. p. 241 (252); obra de referência: ISSACHAROFF, Samuel; PILDES, Richard H. Politics as Markets. *Stan. L. Rev.* 50 (1998), p. 643; KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics* 1995. p. 5 (com referências diretas à Alemanha); cf. também KATZ, Richard S. Party as Linkage: A Vestigial Function? *Eur. J. Polit. Res.* 18 (1990), p. 143; KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Cadre, Catch-All or Cartel? *Party Politics* 1996. p. 525; cf. também os artigos em: KATZ; MAIR (Org.) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. 1994. p. 185; sobre a situação na Alemanha: VON ARNIM, Hans H. *Politische Parteien im Wandel*. 2011, p. 85; KIRCHHEIMER, Otto. Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. *PVS* 6 (1965), p. 20 (um dos primeiros e perspicaz estudioso acerca das mudanças dos partidos de massa); WIESENDAHL, Elmar. Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz. In: FS von Alemann. 2010. p. 92; Cf. MORLOK, Martin. Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs. *NWZ*. 2005. p. 157; PETERSEN (n.r. 1), p. 59.
- ¹⁹ BENNETT (n.r. 16).
- ²⁰ Um exemplo disso é o financiamento estatal dos partidos, cf., principalmente, VON ARNIM (n.r. 17), p. 12.
- ²¹ ISSACHAROFF; ORTIZ (n.r. 7), p. 1646.
- ²² Cf., sobre isso, em detalhes TOWFIGH, Emanuel V. *Das Parteien-Paradox* (tese de agregação. Manuscrito. Münster 2014).
- ²³ VON ARNIM, Hans H. Parteien in der Kritik. *DöV* 2007. p. 221 (225).
- ²⁴ Ver, p.ex., KISCHEL, Uwe. Party, pope, and politics? *Int'l J. of Const. L.* 11 (2013), p. 962; cf. LIMBACH, Jutta. Zur Wahl der Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts. In: *FS Herzog*. 2009. p. 273; além disso, exemplares contendo a jurisprudência e vários comentários acerca da eleição de Wolfgang Nešković para o Supremo Tribunal Federal alemão (2001): VG Schleswig, *NJW* 2001. p. 3206 e OVG Schleswig, *NJW* 2001. p. 3495; BULL, Hans P. Das Dilemma der Richterwahl. Zu den Schleswiger Entscheidungen in Sachen Bundesrichter. *Betrifft JUSTIZ* 2001. p. 208; BERTRAM, Günter. Konkurrentenklagen – Bestenauslese. *NJW* 2001, p. 3167; HABEL, Jürgen. Warum so aufgeregt? *Betrifft JUSTIZ* 2002. p. 254; SCHULZE-FIELITZ, Helmuth. Anmerkung zu OVG Schleswig-Holstein. *JZ* 56. p. 144.

- ²⁵ Sobre a efetividade limitada do controle através do Tribunal de Contas da União, veja: LANDFRIED, Christine. *Parteifinanzen und politische Macht*. 1994. p. 103.
- ²⁶ Cf. a esse respeito BVerfG, 25/3/2014, 1 BvF 1/11, bem como as indicações na nota de rodapé 36.
- ²⁷ Para um panorama do estado atual da pesquisa empírica sobre os efeitos da politização na administração pública, cf., p.ex., ELBINGER, Falk; JOCHHEIM, Linda. Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. *dms* 2009. p. 327.
- ²⁸ Cf. LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers. *Harv. L. Rev.* 119 (2006), p. 2311.
- ²⁹ Cf. LUHMANN, Niklas. *Politische Planung*. 1971, p. 35 (43), que aponta em seu artigo "Komplexität und Demokratie" para o fato de que "os objetivos concretos – conteúdos políticos – estão, se não subordinados, ao menos condicionados pelo "objetivo formal" [a vitória nas eleições], de modo que o sucesso político está conectado às condições da vitória nas urnas. Como o sucesso nas eleições por si só traz legitimação, pode-se abrir mão de uma ideologia coesa".
- ³⁰ Cf. VON ARNIM, Hans H. *Ämterpatronage durch politische Parteien*. 1980; BIEHLER, Gernot. Ämterpatronage im diplomatischen Dienst? *NJW* 2000. p. 2400; DIPPEL, Martin. Ämterpatronage durch politische Parteien. *NordÖR* 2009, p. 102; DOEBEL, Peter. Parteibuch-Karriere. *DRiZ* 1989. p. 230; GOLL, Ulrich; GERHARDT, Rudolf. Es geht darum, Fouls bei der Richterwahl auszuschließen. *ZRP* 2001. p. 480; HOLTSMANN, Everhard; KRAPPIDEL, Adrienne; REHSE, Sebastian. *Die Droge Populismus*. 2006. p. 62; ISENSEE, Josef. Der Parteiengriff auf den öffentlichen Dienst. In: BAUM et al. (Org.) *Politische Parteien und öffentlicher Dienst*. 1982. p. 52; JAHN, Joachim. Richterwahlen. *DRiZ* 2001, p. 424; KLOEPFER, Michael. Politische Klasse und Ämterpatronage. *ZfB* 2001, p. 189; LANDAU, Herbert; STEINKÜHLER, Martin. Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland. *DVBl*. 2007. p. 133 (142); LINDENSCHMIDT, Christian. *Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage*. 2004; WASSERMANN, Rudolf. Ämterpatronage durch politische Parteien. *NJW* 1999. p. 2330; EBINGER, JOCHHEIM (n.r. 26), p. 327; RÖBER, Manfred. Das Parteibuch. *APuZ* 32/33 (2001), p. 6.
- ³¹ KIRCHHOF, Gregor. *Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie*. 2009.
- ³² Ao invés de citar muitos trabalhos sobre esse tema, limito-me aos trabalhos de revisão histórica de CUSHMAN, Barry. Rethinking the New Deal Court. *Va. L. Rev.* 80 (1994), p. 201, SOLOMON, Burt. *FDR v. The Constitution: the Court-Packing Fight and the Triumph of Democracy*. 2009 e LEUCHTENBERG, William E. The Origins of Franklin D. Roosevelt's Court-Packing Plan. *Sup. Ct. Rev.* 1966. p. 347 (em cada um deles há outras indicações sobre o assunto).
- ³³ PETERSEN, Niels. Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle (tese de agregação, manuscrito, Bonn 2014), § 4 I 1; LAUFER, Heinz. *Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß*. 1968. p. 167; HÄUSSLER, Richard. *Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung*. 1994, p. 144-256; BALDUS, Manfred. Frühe Machtkämpfe. Ein Versuch über die historischen Gründe der Autorität des Bundesverfassungsgerichts. In: HENNE, RIEDELINGER (Org.) *Das Lüth-Urteil aus (rechts-)historischer Sicht*. 2005. p. 237 (241); LEMBCKE, Oliver. Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität. In: VAN OUYEN, MÖLLERS (Org.) *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. 2006. p. 151 (156).

- ³⁴ Peter Müller deixou, em 9 de agosto de 2011, o cargo de governador [Ministerpräsident] e foi eleito em 25 de novembro de 2011, por unanimidade pelo Conselho Federal [Bundesrat] para o cargo de juiz na segunda câmara do senado do Tribunal Constitucional Federal. Anteriormente, ele havia deixado o cargo de presidente regional do partido CDU no estado do Sarre, bem como a diretoria nacional do CDU. Sua retirada da política ocorreu (segundo várias fontes jornalísticas, já antes de sua saída) justamente com o objetivo de se tornar juiz no Tribunal Constitucional Federal.
- ³⁵ Neste contexto, é mister mencionar que, já antes de Peter Müller, um ex-governador havia se tornado juiz do Tribunal Constitucional Federal: Gebhard Müller deixou o cargo de governador de Baden-Württemberg em 9 de dezembro de 1958, após ter sido designado pelo parlamento alemão, em 13 de novembro, para o cargo de juiz da primeira câmara e nomeado, em 14 de novembro, pelo Conselho Federal como presidente do Tribunal Constitucional Federal; ele esteve nesse cargo até 1971.
- ³⁶ Como, p.ex., nas nomeações para os conselhos de intendência e televisão do canal estatal alemão ZDF [Zweites Deutsches Fernsehen] ou em altos cargos no Banco Central Europeu; cf. também BVerfG, DVBl. 2014. p. 649 (Conselho de televisão do canal estatal ZDF); cf. VON ARNIM, Hans H. *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*. 1977. p. 212, que define como instituições decisivas independentes o Tribunal Constitucional Federal, a ciência, o Banco Central e o Tribunal de Contas da União.
- ³⁷ LEVINSON; PILDES (n.r. 27), p. 2311, com mais referências.
- ³⁸ Principalmente Hans H. von Arnim sempre documentou minuciosamente esse tipo de decisões, criticando-as veementemente, como, p.ex., VON ARNIM. *Parteienfinanzierung*. 1982; VON ARNIM. *Der Staat als Beute*. 1993; VON ARNIM; HEINY; ITTNER (n.r. 1); VON ARNIM (n.r. 17); cf., além disso, p.ex., GRIMM, Dieter. § 14 Politische Parteien. In BENDA; MAIHOFER; VOGEL (Org.) *HdbVerfR*. 1994. p. 655 (número marginal 81); LANG, Heinrich. *Gesetzgebung in eigener Sache*. 2007; SCHNEIDER, Hans-Peter. Gesetzgeber in eigener Sache. In GRIMM; MAIHOFER (Org.) *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*. 1988. p. 327.
- ³⁹ KISCHEL (n.r. 23), p. 962.
- ⁴⁰ BRODOZ, André, Die souveränen Deuter. Symbolische Voraussetzungen – instrumentelle Rahmenbedingungen – praktische Auswirkungen, In: VORLÄNDER, (ed.), *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, 2006. p. 95 (107).
- ⁴¹ VORLÄNDER, Hans/BRODOZ, André, Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, In: VORLÄNDER, (ed.), *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*, 2006. p. 259.
- ⁴² PETERSEN (n.r. 32).
- ⁴³ V. BEYME (n.r. 4), p. 67, 394; *Wolfgang Janisch*, Urteil zum Rettungsschirm ESM – Karlsruher Prügelknaben, *Süddeutsche Zeitung* vide 18.3.2014.

Os partidos como atores de uma esfera pública europeia

Dieter Grimm

Tradução Anelise Freitas Pereira Gondar

A. Evidências iniciais

Um manual sobre direito constitucional alemão que deixasse de fora os partidos políticos não apresentaria uma imagem real das relações constitucionais na Alemanha. O mesmo pode ser afirmado em relação aos demais Estados-membros da União Europeia. No entanto, isso não parece se refletir na própria União Europeia. Nos manuais de direito europeu, os partidos políticos não têm importância alguma, ainda que o Tratado de Lisboa lhes tenha conferido um papel relevante. Em muitos livros, os partidos políticos não figuram nem como entrada no índice remissivo, enquanto, em outros manuais, a temática dos partidos é resolvida em poucas frases. A questão é se essa falta de importância atribuída aos partidos não representa o que acontece na União Europeia ou se, ao contrário, reflete exatamente seu estado de coisas.

Os diagnósticos iniciais podem ser apresentados rapidamente. No momento, há 13 partidos que detêm o status de partidos europeus no sentido do art. 10 do Tratado da União Europeia (TUE). A maioria deles representa alianças partidárias, formadas por partidos nacionais com os quais têm afinidade ideológica. Partidos nacionais também são filiados a esses partidos europeus – e não pessoas. De acordo com o direito partidário alemão, os partidos europeus nem seriam considerados, de fato, partidos. No § 2, alínea 1 (2) da Lei dos partidos políticos [*Parteiengesetz*] lê-se que: “Apenas pessoas físicas podem ser membros de um partido”. Sendo assim, a atividade dos partidos europeus

se dá, sobretudo, na esfera institucional, ou seja, através da formação de bancadas no Parlamento europeu.

Fora do âmbito do Parlamento, eles praticamente não têm visibilidade, justamente onde os partidos nacionais têm predominância, inclusive em temas concernentes à Europa. A justificativa para isso reside, em grande medida, no direito eleitoral. O Parlamento europeu, segundo o art. 14 do Tratado da União Europeia (TUE), representa os cidadãos dos Estados-membros, não os povos dos Estados-membros, como antes. O direito eleitoral, no entanto, permaneceu atrelado à ideia que vigorava anteriormente, segundo a qual os deputados do Parlamento europeu são eleitos conforme o direito eleitoral que vigora em cada Estado-membro. A demanda do art. 223 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia -TFUE, mediante a criação de um direito eleitoral europeu único, não foi cumprida até hoje.

Na Alemanha, os deputados do Parlamento europeu são eleitos conforme o Ato Eleitoral Europeu (alemão) [*Europawahlgesetz*] de 1976 e o Código Eleitoral Europeu [*Europawahlordnung*] de 1988, ambos alterados em 1994. As indicações de candidatos podem, portanto, ser feitas ou por partidos ou outras associações políticas. Entendem-se como partidos, no sentido da Lei dos partidos políticos alemã [*deutsches Parteiengesetz*], portanto, *per definitionem*, organizações com filiação pessoal. Para todas as outras associações que podem propor candidaturas eleitorais, a filiação pessoal é determinada expressamente. Os partidos europeus não têm, portanto, no sentido do direito europeu [*Unionsrecht*] usualmente o direito de propor candidaturas. Isso fica evidente a partir do fato de que diretorias de agremiações, em nível federal, entregam a lista de candidatos ao Supervisor eleitoral estadual [*Landeswahlleiter*], onde a denominação da aliança de partidos, em nível europeu, é acrescentada à referência ao partido nacional.

Do mesmo modo, a eleição em si permanece essencialmente uma questão doméstica. Na corrida eleitoral, a disputa se dá entre partidos nacionais que competem entre si, com base em programas nacionais e não com programas coordenados em nível europeu. Os temas nacionais são aqueles que recebem maior atenção. Apenas em Estados-membros com partidos antieuropeus ou eurocéticos, que de fato forçam os partidos convencionais a pautarem temas ligados à UE, é que temas europeus se tornam relevantes. A decisão dos eleitores também é predominantemente baseada em considerações e preferências relativas ao âmbito nacional. O resultado eleitoral é avaliado na mídia, na maioria das vezes, sob a perspectiva nacional: Que partidos venceram a disputa: os partidos (nacionais) de situação ou os partidos (nacionais) de oposição? Quais as consequências disso para a política nacional?

No Tratado de Lisboa, houve uma tentativa de conferir mais importância às eleições europeias, ao determinar que o Conselho Europeu reconhecesse o resultado das eleições quando da nomeação do Presidente da Comissão. Isso fez com que, em 2014, os partidos nacionais com afinidade ideológica se unissem em torno de um candidato apenas, que então participou da campanha eleitoral como representante de cada coligação partidária europeia. Relacionadas a isso estavam três expectativas: esperava-se, em primeiro lugar, que a participação nas eleições aumentasse, através da personalização das eleições; em segundo, que os temas de campanha eleitoral fossem temas europeus e, em terceiro, que fosse dado um passo na direção de uma parlamentarização da UE. A primeira expectativa foi frustrada. A participação nas eleições com um candidato de destaque foi tão fraca como nas eleições anteriores. A segunda expectativa teve sucesso limitado: com as múltiplas visitas dos candidatos escolhidos aos estados-membros, os eleitores demonstraram interesse nos candidatos e nas suas percepções acerca da política europeia, mas isso variou de país para país.

Quanto à terceira expectativa, o Conselho Europeu foi relutante em aquiescer à demanda dos partidos, no sentido de alçar o candidato da aliança partidária vencedora ao cargo de presidente da Comissão. É de se imaginar que o Conselho Europeu, nas próximas eleições, não possa retroceder em relação a essa prática e que a obrigação de consideração legal no art. 17, § 7, do Tratado da União Europeia se torne de fato vinculativa. No entanto, a União Europeia permanece bem distante de um processo de parlamentarização, que demandaria que o Parlamento Europeu tivesse todas as atribuições que os parlamentos nacionais têm em geral. Essa é uma demanda feita com frequência e que só poderia ser realizada através de uma perda de status do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros. No tocante à sua legitimação democrática, a União Europeia teria autonomia em relação aos Estados-membros, tendo assim sua própria legitimidade. Isso só poderia ser alcançado através de uma alteração ao Tratado, com anuência de todos os Estados-membros. No entanto, resta dúvida sobre se de fato aceitariam essa perda de poder.

Enquanto o direito eleitoral europeu ainda não estiver europeizado, a realidade é que continuam sendo eleitos para o Parlamento europeu deputados de partidos nacionais. As eleições de 2014 fizeram com que representantes de mais de 200 partidos nacionais ocupassem assentos no Parlamento Europeu, em comparação aos 160 partidos nacionais representados na legislatura anterior. A europeização ocorre apenas após a eleição, através da formação das bancadas no Parlamento Europeu. Como na legislatura anterior, há também atualmente sete bancadas e uma série de eurodeputados sem bancada. A perspectiva

nacional fica em segundo plano apenas quando o Parlamento Europeu já está constituído – e não durante seu processo de composição. Corrobora essa ideia a percepção de que o Parlamento Europeu, na visão da maioria dos seus membros, é uma instituição europeia e não uma assembleia de nações. Nas votações no Parlamento, as decisões são ponderadas, levando em consideração a linha partidária e não questões nacionais. O Parlamento forma assim um contrapeso frente ao Conselho, no qual a perspectiva dos Estados-membros permanece determinante.

O significado disso para a esfera pública não pode ser compreendido sem que se levem em conta as peculiaridades da democracia europeia, na medida em que há grandes diferenças entre ela e a democracia em nível nacional. Enquanto o princípio da democracia de Estado é: o poder do Estado emana do povo, o princípio da democracia europeia é: o poder da União emana dos seus Estados-membros. Eles não apenas criaram a UE e a organizaram enquanto tal, mas também detêm a prerrogativa de definir, prospectivamente, sua base legal. Eles são, por assim dizer, “os donos da bola”. A UE não possui autodeterminação em relação à sua existência, seus objetivos, seus poderes, seus organismos e suas formas de atuação. A autodeterminação só existe abaixo do nível do direito primário.

Essa diferença em relação à base de legitimação prejudica o arranjo institucional. A UE, como constructo, torna plausível a ideia de que seu órgão central não seja o Parlamento, eleito por sufrágio popular, mas sim a instituição que reúne a representação dos Estados-membros: o Conselho, hoje dividido entre o Conselho Europeu, ao qual pertencem os chefes de governo e Estado e que define as diretrizes da integração europeia e o Conselho dos Ministros, que funciona como casa legisladora principal da UE. Segundo a ideia original, o Parlamento seria o único poder legislador, ainda que sem direito de iniciativa legislativa [Initiativrecht], que permaneceria sendo prerrogativa exclusiva da Comissão. O Parlamento Europeu era inicialmente apenas uma assembleia formada por deputados dos parlamentos nacionais, sem autoridade decisória. No ano de 1979 ocorreram as primeiras eleições diretas e paulatinamente, desde 1986, sua importância tem crescido.

A razão para isso reside no Ato Único Europeu no qual, após uma fase longa de estagnação, foi abandonada a exigência de aprovação por unanimidade para as decisões do Conselho. Desde então, o Conselho tem o poder de decidir determinadas matérias com votações por maioria. Com isso, passou a ser possível que uma lei passasse a vigorar em determinado Estado-membro, sem que tivesse sido aprovada pelos órgãos democraticamente controlados e legitimados no interior desse mesmo Estado. Em consequência, a legitimação democrática dos atos jurídicos europeus, mediada pelos Estados-membros, já não era suficiente.

A cadeia de legitimação que parte da soberania popular, passa pelos órgãos estatais e chega ao Conselho havia sido interrompida, ao menos para os Estados derrotados nas votações internas. O vácuo de legitimação que se instaurou poderia ser preenchido apenas através de uma autolegitimação europeia e não mais em nível nacional. Ela emana dos cidadãos da União, que elegem o Parlamento Europeu - sendo, portanto, mediada pelo Parlamento. Em consequência, ela só tem alcance na medida da autoridade do Parlamento Europeu.

O Parlamento europeu tem, entretanto, ampla autoridade de co-decisão na legislação europeia. Ele estabelece o orçamento da União Europeia e participa na formação da Comissão, que também pode ser destituída por ela. Aqui, a legislação monística foi substituída por uma legislação dualista. Mas esses dois pilares não oferecem igual sustentação. O nível do direito primário está excluído da dualização. Da mesma forma, na elaboração do direito derivado [*Sekundärrecht*], o Parlamento europeu não está no mesmo nível do Conselho. Ele já não é apenas um *veto player*, mas também não é o órgão central legitimador da UE. Em última instância, ele não tem poder para fazer valer sua posição frente a outros órgãos, como é o caso em democracias parlamentares. A UE não é regida por um sistema parlamentar, mas seu sistema também não é presidencialista, é algo *sui generis*. É claro que tal fato exerce influência sobre o papel exercido por partidos europeus.

O art. 10, § 4, do Tratado da União Europeia - TUE define suas funções:

Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.

O Tratado de Maastricht ainda dizia, prefaciando o antigo artigo 191, que eles eram importantes para a integração. A criação da consciência e da vontade é, portanto, esperada deles. A vontade, ao contrário da opinião política, é formada pelos cidadãos da União apenas quando das eleições ao Parlamento europeu. As iniciativas populares, de acordo com o art. 11, § 4, do TUE não são atos da formação da vontade dos cidadãos da União, mas sim demandas de um grupo de cidadãos frente à Comissão, no intuito de que ela estabeleça uma vontade em determinada questão. Para eleições, por outro lado, os partidos são tão indispensáveis quanto o são no âmbito de um Estado. Ao reduzir a infinita diversidade de opiniões e interesses a um número controlável de alternativas e ao selecionar os candidatos, eles dão condições mínimas aos cidadãos da União de exercerem seu direito ao voto.

No entanto, a atual condição legal atravessa o cumprimento dessa função, uma vez que os partidos europeus não são sequer elegíveis, haja vista que só é possível eleger partidos nacionais. Ao contrário do

que ocorre no interior de um Estado, os grupos que se candidatam às eleições não são idênticos aos grupos que posteriormente atuarão no Parlamento europeu: aqui, as bancadas europeias, lá, os partidos nacionais. Os partidos europeus, que não aparecem nas campanhas eleitorais, não oferecem aos eleitores programas políticos europeus. Os partidos nacionais que participam das campanhas eleitorais não podem garantir aos seus eleitores que os programas, com os quais pretendiam atrair os votos dos eleitores, poderão ser levados a cabo no Parlamento. Nem podem sequer prometer transformar, no caso de uma vitória na campanha eleitoral, seu programa eleitoral em programa de governo. Essa responsabilidade é do Conselho Europeu, de acordo com o art. 15, §1, do TUE e, nesse enquadramento, conforme o art. 17, §1, do TUE, também da Comissão Europeia.

A diferença entre a União Europeia e os Estados-membros continua também em nível institucional. A diferença básica dos partidos nacionais, que marca o teatro da política e que atrai a atenção da mídia - a diferença entre maioria e minoria, governo e oposição - não tem significado no contexto do Parlamento europeu, porque não há governo formado e moldado por políticas partidárias. As agremiações mais importantes da UE não se baseiam na maioria parlamentar. O Conselho não depende dela do ponto de vista institucional, salvo, em parte, para a realização de suas funções. O Conselho Europeu também não depende dela em sua função diretiva. A Comissão depende institucionalmente da confiança do Parlamento, mas não para o cumprimento da sua função e para a implementação do seu programa de integração, por serem essas funções ancoradas em lei.

Tudo isso prejudica a realização da segunda função dos partidos, qual seja, a formação da consciência europeia. Os partidos europeus, a quem se destina essa função, fazem-no em âmbito institucional. Eles não estão enraizados na sociedade europeia. Eles não emanam dela, mas das organizações partidárias nacionais. Eles tampouco têm uma base pessoal entre os eleitores, sendo raras as vezes em que estabelecem contato com a sociedade. Eles agem em nível da União Europeia, mas não de forma tão explícita quanto os partidos, que agem em nível do Estado. Mesmo a relação dos deputados com seus distritos eleitorais é limitada pelo próprio tamanho dos distritos. Na Alemanha, um eurodeputado representa cerca de 830.000 cidadãos. Em comparação, um deputado do Parlamento alemão [*Bundestag*] representa 136.000 cidadãos. A mediação das bancadas europeias pelos partidos nacionais, dos quais essas bancadas são derivadas, frustra qualquer contribuição efetiva para a formação da consciência europeia. Ela fornece embasamento à consciência nacional.

B. Saídas possíveis

É lugar comum que falte uma consciência europeia robusta e que a UE sofra de falta de legitimidade. Controversa, no entanto, é a razão para esse déficit de legitimidade e, da mesma forma, o caminho para saná-lo. Muito frequentemente, atribui-se a culpa à estrutura organizacional da UE descrita acima, sobretudo, no tocante ao papel secundário exercido pelo Parlamento europeu. A única instituição europeia plenamente legitimada, o Parlamento europeu, é a que tem menor poder. Muitos esperam que o fortalecimento do Parlamento europeu resolva a questão democrática europeia. Para tanto, o Parlamento teria de ser munido de competências comuns aos parlamentos de Estados democráticos. Se os representantes eleitos pelos cidadãos da União tiverem papel central na UE, o Parlamento também estará mais próximo deles.

Há quem sugira uma parlamentarização plena da UE. Isso certamente não seria possível sem alguma consequência para as outras instituições da UE. Nesse caso, seria necessário um governo europeu estabelecido pelo Parlamento e dependente dele. Apenas a Comissão poderia exercer essa função e teria, portanto, um papel mais importante. O perdedor seria o Conselho, em suas duas formas, como Conselho Europeu e como Conselho de Ministros. Ele se tornaria uma segunda câmara do Parlamento europeu. Eventualmente, cogita-se ainda a existência de um presidente europeu. Esse seria reconhecidamente o modelo de um Estado federado e, de fato, com a realização desse modelo, a UE se assemelharia fortemente a um Estado. Houvesse a transferência do direito de modificação do Tratado dos Estados-membros para a UE, o limiar para sua transformação em Estado teria sido ultrapassado de forma definitiva. A questão sobre se a Alemanha, sob a Lei Fundamental, se permitiria participar de uma tal transformação no interior da UE é algo que não será aprofundado aqui. Ao invés disso, trata-se aqui de uma questão anterior: se o déficit democrático europeu pode ser solucionado dessa forma.

Uma reparação do déficit democrático, através da parlamentarização, teria como pressuposto o fato de que a UE tem pouca legitimidade, porque a instituição central e de maior força legitimadora não é o Parlamento eleito pelos cidadãos da União, mas sim o Conselho, comissionado pelos governos nacionais. Apenas dessa forma a transição entre legitimação externa e autolegitimação seria adequada para superar a crise de legitimação. Contudo, isso não pode ser de forma alguma presumido. Ao contrário, há argumentos que contrariam a ideia de que uma UE parlamentarizada seria também mais democrática. Uma relação entre as competências do Parlamento e a aceitação da UE entre os seus cidadãos ainda não está comprovada. Quanto mais os poderes

do Parlamento europeu foram aumentando, tanto mais fortemente decresceu o grau de participação nas eleições. Claramente, não são as competências do Parlamento europeu a causa para o pouco entusiasmo pela 'Europa' por parte dos cidadãos da União.

Os favoráveis a uma reforma esperam certamente que uma parlamentarização plena mude esse estado de coisas. Uma democracia mediada pelo Parlamento é fortalecida não apenas pelos poderes do Parlamento. Mesmo um Parlamento com um leque vasto de competências pode apenas realizar sua função quando um processo permanente de formação de opinião e articulação do interesse do público lhe é inerente, processo esse que culmina nas eleições – em vez de se esgotar nelas – e que também é responsável por gerar uma retroalimentação entre a sociedade e as instituições. A mediação entre população e instituições políticas, que deve ser realizada pelo Parlamento, exige seu enraizamento na sociedade, de forma que os desejos e necessidades da esfera pública encontrem eco nele e possam ajudar a forjar o processo de formação da vontade política.

Nessa área, até os parlamentos nacionais têm suas dificuldades. Por um lado, a crescente cientificação e internacionalização da política é uma desvantagem para os parlamentos, o que favorece o Executivo. Por outro lado, o grau de confiança da população, justamente nos representantes do povo, é relativamente baixo. Outras instituições alcançam graus de confiança bem mais altos. Seria uma surpresa se o Parlamento europeu permanecesse imune a essas tendências. Há também outras causas especificamente europeias. O Parlamento europeu age sob condições ainda mais desfavoráveis que os parlamentos nacionais. A razão principal reside no fato de que a infraestrutura social de uma democracia viva só está presente de forma rudimentar na UE ou é até completamente inexistente. As forças intermediárias, que contribuem massivamente para a retroalimentação entre cidadãos e parlamento, não estão desenvolvidas o bastante. Faltam completamente os meios de comunicação europeus, que, no caso dos Estados, sustentam o discurso político. Um discurso público europeu só se instaura em situações de exceção.

Nesse contexto, a situação dos partidos políticos, descrita acima, é de particular importância. Ao contrário dos partidos nacionais, os partidos europeus que, após o Tratado de Lisboa, deveriam contribuir para a formação de uma consciência europeia entre os povos, permanecem limitados aos efeitos internos no construto institucional. O impacto interno cresce com cada ampliação do leque de competências do Parlamento europeu. No entanto, isso não tem necessariamente efeito externo. O aumento de competências não muda o fato de que os partidos europeus têm, fora do âmbito do Parlamento, pouca visibilidade. Nesse

sentido, o Parlamento europeu é mais distante dos cidadãos da União que os parlamentos nacionais dos cidadãos de um Estado. Por causa da sua orientação interna, os partidos europeus não conseguem nem engendrar, tampouco sustentar um discurso político pan-europeu. Da mesma forma, oferecem poucas possibilidades de engajamento popular, uma vez que lhes falta a base pessoal. A perspectiva pan-europeia, advogada no Parlamento europeu, não encontra eco na sociedade, uma vez que os canais de retroalimentação estão obstruídos.

Os partidos nacionais, por sua vez, não têm condição de preencher essa lacuna. Eles não alcançam o público europeu, atingem apenas o nacional. Mas, mesmo em nível nacional, dão pouca atenção à política europeia. O crescente significado da política europeia não se reflete na agenda dos partidos nacionais. Isso é certamente compreensível enquanto as eleições nacionais se definirem pela lógica do castigo e da recompensa dos partidos. As temáticas nacionais acabam tendo primazia: Os partidos nacionais permanecem comprometidos com as perspectivas e os interesses nacionais porque deles dependem mais para o sucesso da campanha eleitoral. Na Alemanha, a sobriedade dos partidos nacionais frente à Europa torna-se mais forte pelo fato de evitarem conflitos no campo da política europeia e também por tenderem a se aproximar programaticamente quando surgem vozes críticas à Europa.

Uma mudança nesse estado de coisas só pode partir, portanto, de partidos europeus. Eles teriam de renunciar à sua autocontenção em termos de atuação no Parlamento europeu e precisariam ainda buscar o contato direto com os cidadãos da União. O pré-requisito para isso seria o cumprimento do mandato legal advindo do art. 223 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE. Uma lei eleitoral europeia para as eleições europeias, que substituísse as leis nacionais para a eleição europeia e que possibilitasse a candidatura de partidos europeus, direcionaria as atenções dos partidos para questões europeias e para uma esfera pública europeia. Os partidos teriam de equilibrar os interesses e perspectivas nacionais e teriam de agregá-los, para que se tornassem programas de governo europeus, antes mesmo de iniciarem a campanha. Os eleitores ganhariam assim a oportunidade de expressar, através do voto, seu posicionamento frente à política europeia, em vez da política nacional, que é o que está em jogo no Parlamento europeu.

Os partidos europeus não precisariam estar desvinculados dos partidos nacionais. O entrelaçamento entre a política nacional e a política europeia, entre o direito nacional e o direito europeu, é tão forte, que haveria necessidade de estabelecer algo assim também para os partidos. Isso sugere que os partidos europeus permaneçam sendo alianças de partidos nacionais com afinidades ideológicas e de interesses e que formulem seus objetivos com base nisso. No entanto, como o objetivo

é abrir canais de comunicação e interação entre as instituições europeias e as bases da sociedade, deve-se ir além da criação de meras organizações guarda-chuva. Seria necessário criar, como no nível nacional, partidos de massa [*Mitgliederparteien*].

Pode-se cogitar, para isso, uma filiação automática do membro nacional do partido ao respectivo partido europeu, por meio de uma delegação em diferentes níveis: do nível local, passando pelo nacional até chegar ao nível europeu. Seria também possível pensar na permissão de filiação a cidadãos da União ainda não afiliados a nenhum partido.

Por outro lado, o programa unificado não necessariamente precisaria ser levado adiante em uma estratégia de campanha eleitoral unificada. A forma, os meios e os estilos de campanha eleitoral são distintos de país para país. A mesma coisa vale para o público-alvo de cada partido. Da mesma forma, a ênfase em diferentes elementos pode ser diferente no âmbito de um programa de campanha europeizado. Nesse sentido, seria importante que os partidos tivessem a oportunidade de se adaptar às especificidades de cada país. Além disso, a atual conformação do direito eleitoral, segundo a qual os partidos nacionais podem acrescentar os nomes das suas alianças partidárias supranacionais às listas para as eleições europeias, deveria ser alterada, de forma que os partidos europeus, concorrendo em eleições europeias, pudessem acrescentar, em cada país, o nome dos partidos nacionais que fazem parte da sua aliança.

Ainda é necessário esclarecer como a europeização dos partidos se relacionaria a uma plena parlamentarização da União Europeia. Se isso acontecesse, seria necessário que Karlsruhe se pronunciasse, considerando a decisão de Lisboa [*Lissabon-Urteil*]. No entanto, ambos são independentes um do outro. A europeização dos partidos e do direito eleitoral manteria a estrutura organizacional da UE intacta. Ela tão somente faria com que o Parlamento europeu acessasse melhor as bases da sociedade e que, através disso, tivesse maior representatividade. Nesse sentido, a influência dos eleitores aumentaria e seria mais fácil que os partidos exercessem sua função de mediadores e que, assim, aproximassem os cidadãos da União da UE. As competências do Parlamento europeu não se tornariam maiores do que já são. Da mesma forma, o leque de competências da UE não seria afetado por uma europeização dos partidos. Alterações de competências requerem modificações ao Tratado feitas no interior dos Estados-membros – e não no Parlamento.

Seria essa a solução para o déficit democrático? Muito provavelmente não, e por várias razões. A estrutura partidária atual é apenas uma das razões – dentre muitas – para o déficit de legitimação da UE.

Há outras causas que não são resolvidas, ou seriam dificilmente combatidas, através de reformas institucionais. Entre elas está a visão que as pessoas têm dos partidos. Ainda que os partidos sejam necessários à democracia, eles não são populares. Em uma sociedade com foco cada vez maior no indivíduo, a força integradora deles tende a ser menor. O número de filiados aos partidos tem-se reduzido consideravelmente. A proliferação dos partidos em áreas nas quais valem outros critérios de racionalidade política se tornaram um objeto de reclamação geral. Os partidos aspiram aos órgãos de Estado e se utilizam de todos os meios para alcançar esse objetivo. Muitos enxergam o Estado como uma presa. O poder do Estado é instrumentalizado para fins partidários e nem sempre os partidos são impedidos de assim proceder pelas instâncias de controle.

Não é possível, portanto, construir uma democracia tão somente a partir da existência de partidos. A democracia necessita de uma base consideravelmente mais ampla. Deve haver organizações e mecanismos de ação que compensem justamente os gargalos do sistema partidário, que ampliem o discurso político e que tragam à agenda política os temas, em geral, evitados pelos partidos. A participação popular, prevista no art. 11 do TUE, não resolve essa questão. A europeização do discurso depende, em grande medida, da mídia europeizada. E tudo isso está em mau estado na Europa.

A causa mais importante para o problema democrático europeu reside, no final das contas, na autonomização das instituições executivas e judiciárias da UE frente aos processos democráticos, tanto nos Estados-membros quanto na própria UE. A responsabilidade está, em grande medida, na constitucionalização dos tratados, ocasionada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia - TJUE. Constitucionalização significa despolitização. Tudo aquilo que é regulamentado em nível constitucional já não está mais sujeito à decisão política. Não haveria, em princípio, nada de errado com a constitucionalização dos tratados europeus, se esses se limitassem a disposições constitucionais. Este é mais ou menos o caso das Constituições dos Estados-membros. Na UE é diferente. Os tratados não foram redigidos nos moldes de uma Constituição. Eles estão repletos daquilo que seria considerado direito simples no âmbito dos Estados. Por ex., todo o direito concorrencial é regulamentado pelos tratados europeus.

Após essa matéria, em princípio de direito simples, ter sido alçada ao nível constitucional, por conta de uma decisão proferida pelo TJUE, ficou fora do alcance das instituições políticas da UE legitimadas democraticamente, do Conselho e do Parlamento. Sua aplicação é de cumprimento constitucional. As instituições responsáveis pelo seu cumprimento, a Comissão e o TJUE, permanecem entre si. Sua prática

decisória não pode ser reprogramada pelas instituições políticas através de mudanças na lei, como seria possível em qualquer Estado democrático.

Na UE, haveria a necessidade, por causa da constitucionalização, de uma modificação no Tratado, mas que, para atender a uma demanda como essa, estaria praticamente descartada. Uma ampliação dos poderes do parlamento e uma europeização dos partidos passariam completamente ao largo de uma solução para esse problema. A europeização dos partidos seria, por isso, apenas uma pequena contribuição para a redução do déficit de legitimidade. Ele teria, no entanto, alcance limitado, motivo pelo qual seria aconselhável que a UE estabelecesse suas bases de legitimidade e que houvesse a limitação do fluxo de legitimidade que vem dos Estados, como seria o caso se houvesse uma parlamentarização plena.

Índice de Autores

Prof. Dr. Michael Baurmann (*1952)

Graduou-se em Sociologia, Filosofia e Direito em Frankfurt. Doutorou-se (Dr. phil.) e obteve sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em Sociologia na Universidade de Frankfurt. Desde 1997, é titular da cátedra de Sociologia da Universidade de Düsseldorf. Foi professor visitante e *research fellow* na Research School of Social Sciences da Australian National University; no Departamento de Política da New York University; no ITAM (México) e no Krupp Wissenschaftskolleg Greifswald. Desde 2010, é presidente do 'Senat' [órgão diretivo central] da Universidade de Düsseldorf.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Teoria sociológica geral, Teoria da Escolha Racional, Teorias epistemológicas sociais, participação *on-line*.

Contato:

Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf,
Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf
Tel.: + 49 211 81 13123/11559
baurmann@hhu.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme (* 1934)

Estudou Ciência Política, História, Sociologia e História da Arte em Heidelberg, Munique e Paris. Em 1961 a 1962, foi *research fellow* no Russian Center da Universidade de Harvard. Doutorou-se, em 1963, em Heidelberg. Realizou a sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] na Faculdade de Filosofia da Universidade de Heidelberg. De 1967 a 1973, foi professor na área de Ciência Política em Tübingen. Em 1971, por um curto período, foi reitor da Universidade de Tübingen. De 1974 a 1999, foi professor na área de Ciência Política em Heidelberg. Em 1979, foi professor visitante na Universidade de Stanford, na Califórnia (U.S.A.). Em 1985, foi professor visitante na École des Sciences politiques, em Paris. Em 1989, foi professor visitante na Universidade de Melbourne, na Austrália.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Sistemas políticos comparados (Leste europeu e Europa Ocidental), Teoria política, Análise de Policy (políticas culturais, arte e política, política de habitação e desenvolvimento urbano).

Contato:

Institut für Politische Wissenschaft
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
klaus.von.beyme@urz.uni-heidelberg.de

Professor Dr. Dr. hc Geoffrey Brennan (*1944)

É professor na School of Philosophy da Australian National University e diretor do programa de Filosofia/ Política/Economia da Duke University com a University of North Carolina-Chapel Hill. Foi agraciado com o título de *distinguished fellow* da Australian Economic Society em 2013; recebeu a medalha Hayek em 2014 e é *fellow* da Australian Academy of Social Sciences, desde 1986 até o presente.

Publicações:

'The Power to Tax' (1980) e 'The Reason of Rules' (1985), ambas em coautoria com o ganhador do prêmio Nobel em Economia, James Buchanan. 'Democracy and Decision' (1993) em coautoria com Loren Lomasky; 'Democratic Devices and Desires' (2000), com Alan Hamlin; 'The Economy of Esteem' (2004), com Philip Pettit; 'Explaining Norms' (2014), com Eriksson, Goodin e Southwood.

Seus principais interesses de pesquisa estão na interface entre a Teoria da Escolha Racional e a Filosofia política.

Contato:

School of Philosophy
Coombs Building
Australian National University
Acton ACT 2601, Austrália.
geoffrey.brennan@anu.edu.au

Prof. Dr. Horst Dreier (* 1954)

Graduou-se em Direito em Hannover e doutorou-se em 1985. Fez sua Habilitation [equiv. livre-docência] em 1989, na Universidade de Würzburg. Foi professor catedrático na Universidade de Heidelberg (titular da cátedra de nível C3 em Direito Público) e na Universidade de Hamburg (Cátedra de Direito Público e Administração). Desde 1995, é titular da cátedra de Filosofia do Direito, Direito Público e Direito Administrativo da Universidade Julius-Maximilian Würzburg. É membro da Academia Bávara de Ciências desde 2003 e da Leopoldina desde 2007.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Direito constitucional; História da Constituição e das Ideias da democracia moderna liberal; Filosofia do Direito e Teoria Jurídica; Bioética.

Publicações mais recentes:

'Bioethik – Politik und Verfassung', publicado em Tübingen em 2013 e 'Säkularisierung und Sakralität. Zum Selbstverständnis des modernen Verfassungsstaates', publicado em Tübingen (2013) (ND 2014); 'Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates', Tübingen, 2014.

Contato:

Lehrstuhl für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht, Juristische Fakultät
Domerschulstr. 16, 97070 Würzburg
Tel.: + 49 931 3182336, Fax: + 49 931 3182910
dreier@mail.uni-wuerzburg.de

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Grimm LL.M. (* 1937)

Estudou Direito e Ciência Política em Frankfurt, Freiburg, Berlim, Paris e em Harvard. De 1967 a 1979, foi relator científico no Instituto Max-Planck para História do Direito europeu em Frankfurt; de 1979 a 1999, foi professor de Direito público em Bielefeld; de 1987 a 1999, foi juiz do Superior Tribunal Constitucional, desde 2000, é professor de Direito Público na Universidade Humboldt em Berlim e, de 2001 a 2007, foi reitor do Wissenschaftskolleg zu Berlin. Desde 2001, é professor visitante da Escola de Direito da Universidade de Yale. É doutor *honoris causa* das Universidades de Toronto, Göttingen, Porto Alegre e Bucareste. É membro da Academia das Ciências de Berlim-Brandenburgo, da *Academia Europea e da American Academy of Arts and Sciences*.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Direito Constitucional, Constituições Comparadas, História Constitucional, Integração Europeia.

Contato:

Wissenschaftskolleg
Wallotstr. 19, 14193 Berlim
grimm@wiko-berlin.de

Professor Dr. Matthias Jestaedt (* 1961)

Graduou-se em Direito pela Universidade de Bonn. Doutorou-se em 1992 e fez sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em 1999, ambos os graus obtidos em Bonn. De 2002 a 2011, foi professor de Direito público e Teoria do Direito na Universidade de Erlangen-Nürnberg e, desde 2011, é professor na Universidade de Freiburg i. Br. . Desde 2014, é decano da Faculdade de Direito e, desde 2012, é membro do grupo de trabalho 113 ('Direito') da Fundação Alemã de Pesquisa - DFG; membro da Academia de Ciências e de Literatura da cidade de Mainz.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Dogmática Constitucional, Teoria e História Constitucional, Teoria do Direito, Teoria da Ciência do Direito, Direito das Igrejas estatais/ Direito Constitucional Religioso; Direito de Assistência à Criança e ao Adolescente; Hans Kelsen (Edição das 'Obras de Hans Kelsen').

Contato:

Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie
Abteilung 3 (Rechtstheorie), Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.,
79098 Freiburg i. Br.
Tel.: +49 761 20397800, Fax: +49 761 20397802
matthias.jestaedt@jura.uni-freiburg.de

Prof. Dr. Julian Krüper (* 1974)

Estudou Direito em Trier e Música em Colônia e Essen. Doutorou-se (Dr. iur.) em 2006 e concluiu sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em 2012 na Faculdade de Direito da Universidade Heinrich-Heine de Düsseldorf (obtendo a *venia legendi* para lecionar Direito público, História constitucional, Teoria Constitucional e Sociologia do Direito). Foi professor substituto em cátedras em Düsseldorf, Freiburg e Bochum. Desde 2013, é titular da cátedra de Direito Público, Teoria Constitucional e Pesquisa interdisciplinar em Direito na Universidade do Ruhr em Bochum.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Direito Constitucional (em especial Direito Organizacional), Teoria Constitucional e História jurídica contemporânea, Bases do Direito, sobretudo suas relações culturais-científicas. Direito Administrativo e Direito do Processo Administrativo, Didática do Direito.

Contato:

Professur für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung, Juristische Fakultät, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum
Tel.: + 49 234/32-28275
julian.krueper@rub.de

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Nohlen (* 1939)

Estudou Ciência Política, História e Romanística nas Universidades de Colônia, Montpellier e Heidelberg. Doutorou-se em 1967, em Heidelberg, concluiu sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em 1973, em Tübingen. Foi professor, de 1974 a 2005, de Ciência Política na Universidade de Heidelberg e, entre 1990 e 1992, foi decano da Faculdade de História e Filosofia. Recebeu o Prêmio de Pesquisa Max-Planck [Max-Planck-Forschungspreis] em 1991 e obteve títulos de doutorado *honoris causa* das Universidades de Lima, Buenos Aires e Puebla.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Sistemas de governo comparados, Eleições, Sistemas Eleitorais, Evolução de Democracias, América Latina.

Suas publicações mais importantes são:

‘Wahlrecht und Parteiensystem’ (7ª ed.), ‘Lexikon der Politikwissenschaft’ (4ª ed.), ‘Kleines Lexikon der Politik’ (5ª ed.).

Contato:

Institut für Politische Wissenschaft
Bergheimer Str. 58, 69115 Heidelberg
Tel.: + 49 6221/803063
Dieter.Nohlen@urz.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Thomas Poguntke (*1959)

Estudou História e Ciência Política em Stuttgart e Londres. Concluiu seu M.Sc. pela London School of Economics em 1983 e doutorou-se no European University Institute em Florença, em 1989. Fez sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em Mannheim em 1999. Ocupou cátedras nas Universidades de Keele, UK; Birmingham, UK; Bochum e Düsseldorf, na Alemanha. Desde 2010, é Professor de Ciência Política Comparada, tendo sido vice-diretor e diretor do PRuF. Foi editor, por muitos anos, da série 'European Consortium for Political Research', da editora Routledge, bem como coeditor do periódico 'German Politics'.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Sistemas partidários comparados, Análise comparada de sistemas políticos, Integração Europeia.

Publicação mais importante:

The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies (Oxford University Press (2005), em coautoria com Paul Webb; traduzida para o japonês em 2014).

Contato:

Lehrstuhl Politikwissenschaft I
Gebäude 23.32, Ebene 05, Raum 22
Sozialwissenschaftliches Institut
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Universitätsstr. 1, 40225 - Düsseldorf
Tel.: + 49 40 538 97 553, Fax: +49 211 81 12875
poguntke@hhu.de

Prof. Dr. Heiko Sauer (* 1976)

Estudou Direito em Trier e em Ferrara. Doutorou-se (Dr. iur.) em 2005 e fez sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em 2014, ambas em Ciências Jurídicas, na Faculdade de Direito da Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (obtendo *venia legendi* para lecionar Direito público, Direito Internacional, Direito europeu e Teoria do Direito). De 2007 a 2009, foi assistente de pesquisa junto ao Superior Tribunal Constitucional. Desde setembro de 2014, é titular da cátedra de Direito público na Faculdade de Direito e Administração Pública da Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Direito constitucional estrangeiro, Direito de responsabilidade do Estado e Direito administrativo geral, Direito constitucional europeu, Teoria do Direito, Proteção dos direitos fundamentais e direitos humanos na Europa.

Contato:

Professur für Öffentliches Recht, Institut für Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtswissenschaft, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn
Tel.: + 49 228/7362411
sauer@jura.uni-bonn.de

Prof. Dr. Dian Schefold (* 1936)

Estudou Direito na Basileia, na Universidade Livre de Berlim e em Roma. Doutorou-se em 1961 na Basileia, fez sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em 1970, na Universidade Livre de Berlim e lá obteve o grau de professor catedrático. Lecionou Direito Público em Berlim até 1980, quando transferiu-se para a Universidade de Bremen, lecionando nesta última até sua aposentadoria. Foi decano entre 1985 e 1986 e professor visitante em diversas universidades italianas e vice-presidente do *Group of Independents Experts of Local Self-government* do Conselho Europeu entre 2001 e 2011.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Estudo constitucional comparado Itália-Alemanha, História Constitucional e História da Teoria contemporâneas, Autogestão municipal, Direito partidário.

Contato:

FB Rechtswissenschaft der Universität Bremen, PF 330440, 28334 Bremen;
Endereço pessoal: Mathildenstr. 93, 28203 Bremen
Tel.: + 49 421 72576
schefold@uni-bremen.de

Helmuth Schulze-Fielitz (* 1947)

Estudou Ciências Jurídicas e Sociais nas Universidades de Göttingen, Frankfurt a.M. e Marburg. Formou-se em Ciências Sociais em Göttingen (1977), doutorou-se em Augsburg (1977) e concluiu sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em Bayreuth (1986). Foi professor na Universidade das Forças Armadas em Munique [*Universität der Bundeswehr München*] em 1989 e também professor *ordinarius* para Direito público, Direito ambiental e Administração pública na Julius-Maximilians-Universität Würzburg entre 1994 e 2012.

Publicações de destaque:

‘Sozialplanung im Städtebaurecht – Am Beispiel der Stadterneuerung’, Königstein/Ts. 1979; ‘Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie’, Berlim, 1984; ‘Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980 – 1983)’, Berlim, 1988; ‘Staatsrechtslehre als Mikrokosmos’, Tübingen, 2013.

Contato:

Klara-Löwe-Str. 5, 97082 Würzburg
Schulze-fielitz@t-online.de

Dr. Emanuel V. Towfigh (* 1978)

Estudou Ciências Jurídicas nas Universidades de Münster e Nanjing, tendo feito seu primeiro exame - *erstes Staatsexamen* - em 2002. Entre 2003 e 2007, foi assistente de pesquisa na Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade de Münster (junto à cátedra do Prof. Dr. Janbernd Oebbecke). Doutorou-se em 2005. Foi relator jurídico no Tribunal estadual de Münster entre 2005 e 2007. Realizou seu segundo exame - *zweites Staatsexamen* - em 2007 e, desde então, é *senior research fellow* no Instituto Max-Planck de Pesquisa em Bens Coletivos, em Bonn, sob o Prof. Dr. Christoph Engel. Em 2011 e 2012, foi *Hauser Global research fellow* da New York University School of Law; em 2012 a 2013, foi professor visitante de Direito da Virginia School of Law; no semestre de inverno 2014/2015, foi professor substituto na cátedra do Prof. Dr. Hans Michael Heinig, na Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade de Göttingen.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Direito constitucional, Teoria do Direito, Pesquisa Empírica em Direito.

Contato:

Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern,
Kurt-Schumacher-Str. 10, 53113 Bonn
Tel.: + 49 40 538 97 553, Fax: +49 228 91416-930
towfigh@coll.mpg.de

Professor Dr. Joachim Wieland LL.M. (*1951)

Estudou Ciências Jurídicas em Bielefeld e Cambridge (Reino Unido). Doutorou-se em 1984 e concluiu sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em 1989, ambos em Freiburg. Desde 1991, é titular da cátedra de Direito público, Direito Financeiro e Direito Tributário (de 1991 a 2001, na Universidade de Bielefeld, de 2001 a 2007, na Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. e, desde 2007, na Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften na cidade de Speyer). Desde outubro de 2011, também é reitor da Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften e, desde 2006, é membro do Tribunal Constitucional do estado da Renânia do Norte-Vestfália.

Atua frequentemente como representante legal do presidente federal, do Parlamento alemão [*Bundestag*], do governo federal [*Bundesregierung*], de governos estaduais e municípios perante o Tribunal Federal Constitucional, o Tribunal Federal Administrativo e vários tribunais constitucionais estaduais.

Suas principais áreas de pesquisa são: Direito constitucional, Direito Constitucional Financeiro, Direito Tributário e Direito Econômico Público.

Contato:

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer
Tel.: + 49 6232 - 654 355, Fax: + 49 6232 - 654 127
wieland@uni-speyer.de

Prof. Dr. Elmar Wiesendahl (* 1945)

Estudou Ciências Econômicas e Sociologia em Münster e Hamburgo. Doutorou-se (Dr. rer. pol.) e concluiu sua *Habilitation* [equiv. livre-docência] em Ciência Política na Universidade de Hamburgo. Até 2006, lecionou Ciência Política na Universidade das Forças Armadas de Munique [*Universität der Bundeswehr München*] e tornou-se, a partir dessa data, diretor e chefe de Departamento de Ciências Humanas e Sociais da Academia de Comando e Pessoal das Forças Armadas alemãs em Hamburgo. Desde maio de 2010, é diretor-executivo da Agência para Estratégia Política [*Agentur für Politische Strategie - APOS*] em Hamburgo.

Suas principais áreas de pesquisa são:

Partidos, Elites, Estratégia política.

Contato:

Agentur für Politische Strategie (APOS)
Am Gnadenberg 11, 22339 Hamburg
Tel.: + 49 40 538 97 553, Fax: + 49 40 539 46 07
wiesendahl@politischestrategie.de

Konrad Adenauer Stiftung

A Fundação Konrad Adenauer (KAS) é uma fundação política alemã. Através do nosso escritório central na Alemanha e dos mais de 100 escritórios espalhados pelo mundo, gerenciamos mais de 200 projetos abrangendo mais de 120 países. Tanto na Alemanha quanto no exterior, nossos programas de educação cívica têm como objetivo promover os valores de democracia, liberdade, paz e justiça, bem como diálogo e cooperação. Como *think tank* e agência de consultoria, nós focamos na consolidação da democracia, na unificação da Europa, no fortalecimento das relações transatlânticas, assim como na cooperação internacional e no diálogo. Os nossos projetos, debates e análises visam o desenvolvimento de uma forte base democrática para ação política e cooperação. No Brasil, nossas atividades concentram-se no diálogo de segurança internacional, educação política, estado de direito, funcionamento de instituições públicas e seus agentes, economia social de mercado, política ambiental e energética assim como as relações entre o Brasil, a União Europeia e a Alemanha.

www.kas.de/brasilien

